



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Luiza Viana Melo

ACCOUNTABILITY NO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS: uma questão de transparência

**Belo Horizonte
2025**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**ACCOUNTABILITY NO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS PAÍSES LATINO-
AMERICANOS: uma questão de transparência**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do título de doutora.

Orientadora: Marjorie Marona

Coorientador: Fábio Kerche

**Belo Horizonte
2025**

320	Melo, Luíza Viana.
M528a	Accountability no ministério público dos países latino-americanos [recurso eletrônico] : uma questão de transparência / Luíza Viana Melo. - 2025.
2025	1 recurso online (227 f.): pdf. Orientadora: Marjorie Corrêa Marona. Coorientador: Fábio José Kerche Nunes.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.
	1.Ciência política – Teses . 2. Ministérios público – América Latina - Teses. 3. Responsabilidade – América Latina – Teses. I. Marona, Marjorie Corrêa. II .Kerche, Fábio. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV.Título.

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza - Bibliotecária - CRB-6/1390



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 10ª/2025 DA DEFESA DA TESE DA ALUNA LUÍZA VIANA MELO

Realizou-se, no dia 17 de dezembro de 2025, às 09:00 horas, por Videoconferência, a defesa da tese, intitulada "ACCOUNTABILITY NO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS: uma questão de transparência", elaborada e apresentada por LUÍZA VIANA MELO - número de registro 2021660472, graduada no curso de DIREITO. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Marjorie Correa Marona - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Fábio José Kerche Nunes - Coorientador (UNIRIO), Profa. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (DSO/UFMG), Profa. Lígia Mori Madeira (UFRGS), Profa. Juliana Cesário Alvim Gomes (DIREITO-DIT/UFMG), Profa. Rayane Vieira Rodrigues (FGV). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 17 de dezembro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Rayane Vieira Rodrigues, Usuária Externa**, em 17/12/2025, às 12:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marjorie Correa Marona, Professora do Magistério Superior**, em 17/12/2025, às 18:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Professora do Magistério Superior**, em 18/12/2025, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Cesário Alvim Gomes, Professor(a)**, em 07/01/2026, às 12:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fábio José Kerche Nunes, Usuário Externo**, em 12/01/2026, às 10:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lígia Mori Madeira, Usuária Externa**, em 22/01/2026, às 19:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4826957** e o código CRC **0C66FD9F**.

RESUMO

Esta tese investiga os fatores que explicam a variação da transparência institucional nos Ministérios Públicos da América Latina, partindo da premissa de que a transparência é condição necessária — embora não suficiente — para uma accountability eficaz em democracias. Para tanto, foi construído um índice inédito de transparência dos MPs latino-americanos, composto por oito dimensões que abrangem tanto a transparência ativa (publicação de informações institucionais) quanto a passiva (resposta a solicitações via leis de acesso à informação). Esse índice varia de 0 a 50 pontos e permite avaliar comparativamente os níveis de abertura de cerca de 18 promotorias nacionais na América Latina.

Com apoio da teoria sobre autonomia institucional, capacidade estatal, burocracia, democracia e acesso à informação, foram formuladas cinco hipóteses principais: H1.1 (maior autonomia institucional sem controle externo reduz a transparência); H1.2 (maior capacidade institucional — recursos e especialização — favorece a transparência); H1.3 (modelo organizacional burocrático/hierárquico favorece transparência formal); H2 (democracias consolidadas e com accountability horizontal geram MPs mais transparentes); H3 (leis de acesso à informação mais robustas conduzem a maiores níveis de transparência). A metodologia combinou análise qualitativa comparativa (QCA) para as seis promotorias com dados completos e estudo de caso em profundidade para dois países – Brasil e Chile – seguindo lógica “most-similar systems”.

Os achados revelam que não existe um único fator determinante isolado; em vez disso, a transparência institucional emerge da **interação configuracional** de múltiplos fatores. A variabilidade é expressiva: o Chile alcançou 35 pontos — o mais alto da amostra — enquanto vários países ficaram com pontuações na faixa dos 20–29 pontos (“transparência regular”), e outros obtiveram índices muito baixos (menos de 10 pontos). A análise da QCA confirma que autonomia moderada combinada com mecanismos de controle externo, capacidade institucional robusta, burocratização e boa legislação de acesso à informação tendem a produzir MPs mais transparentes. No caso do Brasil, apesar de alta autonomia formal, a falta de freios adequados e cultura de transparência limitada resultou em desempenho apenas médio; já o Chile, com uma estrutura institucional reformada, autonomia balanceada e legislação de acesso à informação eficaz, atingiu o melhor desempenho.

Em resumo, esta tese contribui tanto para o debate teórico sobre accountability e instituições de justiça quanto para a agenda prática de modernização dos Ministérios Públicos na América Latina, ao mostrar que **transparência institucional é alcançável, mas depende de um conjunto alinhado de condições internas e externas**.

Palavras-chave: Ministério Público – Transparência – Accountability – América Latina – QCA (Qualitative Comparative Analysis)

ABSTRACT

This thesis investigates the factors that explain variation in institutional transparency within Public Prosecutors' Offices across Latin America, based on the premise that transparency is a necessary—though not sufficient—condition for effective accountability in democracies.

To this end, an original Transparency Index of Latin American Prosecutors' Offices was constructed, composed of eight dimensions encompassing both active transparency (publication of institutional information) and passive transparency (responses to requests submitted under access to information laws). This index ranges from 0 to 50 points and enables a comparative assessment of openness levels among approximately 18 national prosecutorial institutions across the region.

Drawing upon theories of institutional autonomy, state capacity, bureaucracy, democracy, and access to information, five main hypotheses were formulated: greater institutional autonomy without external control reduces transparency; greater institutional capacity—resources and specialization—fosters transparency; bureaucratic/hierarchical organizational models promote formal transparency; consolidated democracies with strong horizontal accountability generate more transparent Prosecutors' Offices and stronger access to information laws lead to higher levels of transparency. The methodology combined Qualitative Comparative Analysis (QCA) for the six Prosecutors' Offices with complete data and in-depth case studies of two countries—Brazil and Chile—following the “most similar systems” logic.

The findings reveal that there is no single isolated determining factor; rather, institutional transparency emerges from the configurational interaction of multiple conditions. The variation is notable: Chile achieved 35 points—the highest in the sample—while several countries scored between 20 and 29 points (“regular transparency”), and others obtained very low scores (below 10 points). The QCA analysis confirms that moderate autonomy combined with external control mechanisms, robust institutional capacity, bureaucratization, and strong access to information laws tend to produce more transparent Prosecutors' Offices. In Brazil, despite its high formal autonomy, the lack of adequate checks and a limited culture of transparency resulted in only average performance; Chile, by contrast—with a reformed institutional structure, balanced autonomy, and effective access to information legislation—achieved the best results.

In summary, this thesis contributes both to the theoretical debate on accountability and justice institutions and to the practical agenda of modernizing Public Prosecutors' Offices in Latin America, demonstrating that institutional transparency is attainable, but depends on a coherent alignment of internal and external conditions.

Keywords: Public attorney–Transparency – Accountability – Latin America – QCA (Qualitative Comparative Analysis)

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Alocação das promotorias latino-americanas.....	32
Tabela 2	Grau de autonomia das promotorias latino-americanas	49
Tabela 3	Orçamento versus PIB - o tamanho das promotorias da América Latina ..	60
Tabela 4	Classificação das promotorias latino-americanas segundo sua especializa.....	66
Tabela 5	Classificação das promotorias segundo seu modelo organizacional	78
Tabela 6	Evolução do conceito de accountability.....	99
Tabela 7	Conceitos de accountability segundo <i>Scott Mainwaring e Chistopher Welna (2003)</i>	100
Tabela 8	Paradigma de Administração Pública e tipo de accountability.....	104
Tabela 9	Relação de índices existentes sobre transparência/direito de acesso à informação	115
Tabela 10	Tabela-base da construção do novo índice de transparência	117
Tabela 11	Desempenho das promotorias da América Latina no novo índice de transparência.....	123
Tabela 12	Atendimento de critérios de transparência passiva	128
Tabela 13	Classificação das democracias da América-Latina	141
Tabela 14	Ano de implementação da LAI na América Latina	146
Tabela 15	Tabela-base da construção do novo índice de transparência	162
Tabela 16	Tabela-verdade	170
Tabela 17	Expectativas teóricas para solução intermediária	171
Tabela 18	Soluções complexa e intermediária para o <i>outcome</i> “Transparência”	171
Tabela 19	Solução parcimoniosa	171
Tabela 20	Dados originais e calibração <i>fuzzy</i>	173
Tabela 21	Tabela-verdade produzida a partir da calibração efetuada	173
Tabela 22	Expectativa Teórica	174

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Relação entre Grau de Autonomia e Índice de Transparência dos Ministérios Públicos Latino-Americanos	50
Gráfico 2	Dimensão Legal	127
Gráfico 3	Dimensão Administrativa	127
Gráfico 4	Dimensão Orçamentária	127
Gráfico 5	Plataformas	127
Gráfico 6	Pessoal	127
Gráfico 7	Atividade-Fim	127
Gráfico 8	Participação	127
Gráfico 9	Dados	127

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Resumo das hipóteses principais e suas características fundamentais	29
Quadro 2	Resumo das hipóteses, variáveis e sua classificação.....	136
Quadro 3	Hipóteses, variáveis, mensuração, expectativa e classificação.....	155
Quadro 4	Calibrando as variáveis do modelo.....	172
Quadro 5	Comparativo do Modelo Institucional do Ministério Público: Brasil vs. Chile	192
Quadro 6	Comparação das Reformas Processuais Penais: Brasil vs. Chile	201

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Relação entre tamanho das promotorias da América Latina e o índice de transparência proposto na tese	62
Figura 2	Transparência e grau de especialização das promotorias da América Latina	68
Figura 3	Correlação entre tipo de regime político (V-Dem 2022) e índice de transparência dos Ministérios Públicos latino-americanos	142
Figura 4	Gráfico de dispersão	149
Figura 5	Sufficiency relation	179

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Modelos Institucionais do Ministério Público: Tipologia e Variações	13
1.2 Nova Gestão Pública, Transparência e Accountability	16
1.3 O Ministério Público na América Latina: Expansão de Atribuições e Desafios de Transparência.....	19
1.4 Objetivos da Pesquisa.....	21
1.5 Hipóteses de Trabalho	22
1.6 Estratégia Metodológica e Estrutura do Estudo	25
2 FATORES EXPLICATIVOS DA TRANSPARÊNCIA INSTITUCIONAL: ARRANJOS E CONTEXTO NOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS	30
2.1 Autonomia institucional do Ministério Público	32
2.1.1 Autonomia e Transparência no Ministério Público: o que diz a literatura especializada?	33
2.1.2 Modelo <i>Agent-principal</i> aplicado ao Ministério Público	37
2.1.3 Comparando arquiteturas institucionais do Ministério Público: reflexos na Transparência.....	40
2.1.4 O modelo brasileiro de Ministério Público: singularidades e implicações para a América Latina.....	44
2.1.5 Ministério Público na América Latina: Dados e Experiências.....	48
2.1.6 Construindo um índice de Autonomia Institucional para os Ministérios Públicos Latino- Americanos.....	49
2.1.7 Considerações Finais	55
2.2 Bases da Capacidade Institucional do Ministério Público: recursos, estrutura e funcionamento	57
2.2.1 Transparência, Accountability Informacional e capacidade do Ministério Público.....	59
2.2.2 Recursos Orçamentários e Transparência Institucional.....	61
2.2.3 Especialização Institucional e Accountability Informacional	66
2.2.4 Impacto da Especialização na Produção de Informação e na Accountability	70
2.2.5 Variações Empíricas na Capacidade e Transparência dos MPs Latino-Americanos	71
2.2.6 Considerações finais: relação entre autonomia e capacidade institucional	74
2.3 Impacto do Modelo Organizacional na Transparência dos Ministérios Públicos Latino- Americanos.....	77

2.3.1 Hipótese: Burocracia Hierárquica como Fator de Transparência.....	77
2.3.2 Modelos Organizacionais em Perspectiva Comparada	79
2.3.3 Vantagens e Desvantagens dos Modelos Hierárquico e Flexível na Transparência	83
2.3.4 Considerações Finais	88
3 TRANSPARÊNCIA NOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA.....	89
3.1 Transparência e Accountability: interrelações conceituais	91
3.2 Transparência: para além de um mero fluxo de informações.....	95
3.3 Accountability: mais que uma relação estanque entre atores e fóruns	99
3.4 Accountability, Governança Democrática e Modelos de Gestão Pública	102
3.5 Efeitos das iniciativas de transparência e accountability.....	112
3.6 Por um novo índice de transparência para o Ministério Público	115
3.7 Transparência do Ministério Público na América Latina: novos parâmetros	124
3.7.1 Transparência Passiva: todo um outro mundo.....	128
3.8 Considerações finais	134
4 VARIÁVEIS DE CONTROLE: CONTEXTO DEMOCRÁTICO E LEGAL	136
4.1 Competição partidária, accountability horizontal e pressões por transparência.....	137
4.1.1 Evidências empíricas: regime político e transparência nos Ministérios Públicos latino-americanos	140
4.1.2 Considerações finais: o impacto do contexto político na transparência institucional ...	144
4.2 Transparência das Promotorias e Força das Leis de Acesso à Informação (LAIs) na América Latina	145
4.2.1 Introdução teórica: O surgimento das Leis de Acesso à Informação e sua disseminação na América Latina	146
4.2.2 Evidências empíricas: a força das Leis de Acesso à Informação e seus impactos na transparência das promotorias	148
4.2.3 Considerações finais: Influência das LAIs e Condicionantes Contextuais	152
5 METODOLOGIA.....	154
5.1 Descrição do banco de dados.....	157
5.2 Construção do índice de transparência	160
5.3 O uso da QCA (<i>Qualitative Comparative Analysis</i>)	165
5.3.1 Conceitos fundamentais: necessidade, suficiência e parâmetros de ajuste	166
5.3.2 Soluções complexa, intermediária e parcimoniosa na QCA	168
5.3.3 Resultados da QCA: transparência em seis países	171

5.4 Da QCA à análise aprofundada: seleção de casos e lógica “most similar”	176
5.5 Conclusão provisória	180
6 TRANSPARÊNCIA E MODELOS DE MINISTÉRIO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO BRASIL–CHILE	182
6.1 Modelos Institucionais do Ministério Público: Brasil vs. Chile desde a Redemocratização	184
6.2 Brasil: O Modelo Independente e seus Desafios à Transparência.....	184
6.3 Chile: O Modelo Burocrático-Gerencial e a Promoção da Transparência	188
6.4 Reformas Processuais Penais e Impactos na Transparência Institucional.....	194
6.4.1 Brasil: Reforma Pontual e Incremental – Continuidade do Sistema Inquisitorial.....	194
6.4.2 Chile: Reforma Integral Acusatória – Transparência como Pilar da Nova Justiça	197
6.5 Incentivos Político-Institucionais e Prática Organizacional: Variáveis Intermediárias ...	202
6.6 Incentivos Político-Institucionais	203
6.7 Síntese: Autonomia, Transparência e seus Mediadores	204
6.8 Conclusão	205
7 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACHADOS.....	208
7.1 Discussão das Hipóteses e Resultados	209
7.2 Pontos Fortes e Limitações da Pesquisa	212
7.3 Implicações Institucionais e Políticas.....	213
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	217

1 INTRODUÇÃO

A transparência no funcionamento das instituições públicas é amplamente reconhecida como um dos pilares da accountability e da governança democrática. No caso do Ministério Público (MP de agora em diante) – instituição responsável, em grande parte dos países latino-americanos, por promover a ação penal pública e, frequentemente, pela defesa de direitos coletivos e difusos –, a transparência assume um papel particularmente crítico dada a natureza de suas funções e seu poder institucional. Na América Latina, os Ministérios Públicos exibem variações significativas em termos de estrutura, grau de autonomia e atribuições. Em geral, trata-se de órgãos essenciais à justiça que, além de atuarem como fiscais da lei e titulares da ação penal (propondo acusações criminais em nome da sociedade), exercem funções de tutela de interesses sociais relevantes (como proteção do meio ambiente, do patrimônio público e dos direitos das minorias). Essa centralidade funcional torna imperativo o escrutínio público sobre a atuação do MP, de modo que a transparência nos processos e resultados de seu trabalho seja garantida. No entanto, na prática, observa-se que muitos Ministérios Públicos latino-americanos disponibilizam informação limitada sobre como exercem seu poder e tomam decisões, gerando um desequilíbrio entre poder e prestação de contas. Em outras palavras, enquanto essas instituições acumulam prerrogativas robustas e considerável autonomia em diversos países, carecem de exposição pública adequada e de mecanismos proporcionais de controle – cenário que compromete os valores democráticos de transparência e accountability.

Diversos estudos têm destacado esse descompasso. Por exemplo, Fábio Kerche (2007) argumenta que a autonomia institucional conquistada pelo MP em certos países resultou em uma assimetria preocupante entre o vasto poder conferido a promotores e a frágil prestação de contas por suas ações. De modo semelhante, Avritzer e Marona (2017) apontam que, apesar da crescente centralidade política e social do Ministério Público nas democracias contemporâneas, sua exposição pública limitada dificulta o controle social de suas atividades. Essa problemática evidencia um paradoxo institucional: em muitos contextos latino-americanos, quanto mais independente e poderoso o Ministério Público se tornou, menos sujeito a mecanismos tradicionais de fiscalização ele está, o que resulta em menor transparência de sua atuação cotidiana. Em termos normativos, tal cenário representa um déficit de accountability que desafia o funcionamento democrático. Afinal, espera-se que instituições dotadas de elevado poder discricionário atuem à luz do dia, prestando contas de suas decisões e desempenho à sociedade e a instâncias de controle – o que nem sempre ocorre.

Este trabalho parte, portanto, da seguinte pergunta de pesquisa: o que explica a variação nos níveis de transparência dos Ministérios Públicos na América Latina? Em outras palavras, sob quais condições institucionais e contextuais os Ministérios Públicos tendem a ser mais transparentes ou mais opacos em sua atuação? A justificativa para a investigação reside na relevância teórica e prática dessa questão. Do ponto de vista teórico, o tema se insere no debate mais amplo sobre os contrapesos democráticos em instituições de controle. Tradicionalmente, a literatura em ciência política enfatizou a importância de garantir independência ao Judiciário e ao Ministério Público como forma de assegurar imparcialidade e combater a impunidade nas novas democracias. Menos atenção foi dada, porém, à necessidade de equilibrar essa independência com mecanismos de accountability capazes de prevenir abusos de poder e garantir legitimidade a tais instituições (O'Donnell, 1998; Przeworski, 2003). Ao investigar a transparência como via de fortalecimento da accountability no MP, a tese contribui para preencher essa lacuna, dialogando com a teoria democrática e com a literatura de política judicial comparada. Já do ponto de vista prático, compreender os fatores que favorecem ou prejudicam a transparência nas promotorias latino-americanas pode embasar recomendações para aprimorar a publicidade de informações e a prestação de contas dessas instituições, incrementando sua confiabilidade perante o público e alinhando-as aos princípios de Governo Aberto.

1.1 Modelos Institucionais do Ministério Público: Tipologia e Variações

Para analisar a relação entre desenho institucional e transparência, é preciso primeiramente entender os diferentes modelos de Ministério Público existentes. A literatura especializada identifica ao menos três modelos ideais de organização do MP, conforme o grau de autonomia em relação aos demais poderes e os mecanismos de controle a que está sujeito (Kerche, 2018). São eles: o modelo burocrático (ou governamental), o modelo autônomo e o modelo eleitoral. Cada um apresenta configurações distintas quanto à discricionariedade dos promotores e às formas de accountability, com implicações diretas para a transparência institucional.

O modelo burocrático (ou vinculado ao Executivo) caracteriza-se por uma estrutura hierárquica na qual o Ministério Público se subordina, de alguma forma, ao Poder Executivo (frequentemente ao Ministério da Justiça ou equivalente). Exemplos tradicionais incluem o caso da França e de outros países de tradição jurídica napoleônica, nos quais procuradores são considerados parte da estrutura do Executivo, recebendo orientações gerais de política criminal

do governo. Nesse modelo, a discricionariedade dos promotores na condução de casos costuma ser contrabalançada por controles externos: tipicamente, o chefe do MP (Procurador-Geral) é nomeado pelo Chefe de Estado ou de Governo e pode ser demitido ou substituído conforme a orientação política vigente. Assim, há uma accountability vertical indireta via subordinação hierárquica – ainda que isso possa comprometer a independência em casos sensíveis. Em termos de transparência, o modelo burocrático tende a seguir regras padronizadas de reporte e procedimentos administrativos: relatórios periódicos ao Executivo ou Parlamento, divulgação de dados administrativos básicos, etc., geralmente para demonstrar eficiência ao governo. Contudo, nesses arranjos, a transparência ativa pode ser limitada pelo controle político: informações potencialmente embaraçosas ao governo poderiam ser suprimidas ou filtradas. Em suma, o modelo burocrático equilibra menor autonomia com maior influência governamental, resultando em prestação de contas principalmente interna (ao Executivo) e uma transparência focada em resultados operacionais alinhados às prioridades governamentais (Kerche, 2018).

No modelo autônomo opõe-se ao burocrático. Aqui, o Ministério Público goza de ampla autonomia funcional e administrativa, não se submetendo a nenhum dos demais poderes da República. Esse modelo emergiu de forma paradigmática no caso brasileiro com a Constituição de 1988, que garantiu independência inédita ao MP, e encontra paralelo em outros países que buscaram blindar a instituição de interferências políticas, como a Itália (após reformas pós-anos 1980) e, mais recentemente, Argentina (MP Fiscal a partir de 1994) e México (Fiscalía General autónoma instituída em 2018). No modelo autônomo, promotores desfrutam de garantias como vitaliciedade, inamovibilidade e autonomia orçamentária, reportando-se apenas às próprias instâncias internas (como Procuradorias-Gerais e colegiados internos). A contrapartida dessa liberdade é a ausência de um “principal” externo claramente definido: não há eleição popular nem subordinação a ministros de Estado. Em tese, a ideia é que a independência assegure atuação imparcial contra poderosos, sem amarras político-partidárias. Contudo, tal configuração traz consigo o risco de uma accountability deficiente: se a própria instituição conduz sua disciplina interna e define suas prioridades sem interferência externa, quem vigia o vigilante? Críticos apontam que esse modelo frequentemente resulta em autonomia sem accountability (Kerche, 2018), onde promotores acumulam grande poder discricionário com pouca transparência e controle. No Brasil, por exemplo, até 2004 não existia qualquer órgão externo de fiscalização do MP – somente com a Emenda Constitucional nº 45 criou-se o Conselho Nacional do MP (CNMP) para exercer controle administrativo e disciplinar, ainda assim composto majoritariamente por membros da própria carreira. Com isso, a transparência no modelo independente tende a depender de autorregulação: algumas Procuradorias divulgam

relatórios e estatísticas, mas não há uniformidade nem obrigações rigorosas de publicidade das informações. Dados cruciais sobre a atuação finalística (ex.: critérios para arquivar ou propor ações, desempenho individual de promotores, justificativas de decisões) muitas vezes não estão acessíveis publicamente, dificultando o escrutínio social. Em suma, o modelo autônomo maximiza a independência e minimiza os mecanismos clássicos de controle, criando um desafio para a transparência e a legitimidade: como garantir prestação de contas de uma instituição constitucionalmente protegida de pressões externas?

Por fim, há o modelo eleitoral, presente sobretudo em alguns contextos federativos, notadamente nos Estados Unidos (em nível estadual/distrital), e raramente mencionado na América Latina. Esse modelo prevê que os titulares do Ministério Público (promotores ou procuradores-chefes) sejam escolhidos pelo voto popular. Assim, o principal mecanismo de controle é a accountability vertical eleitoral: os promotores devem periodicamente prestar contas aos eleitores, sob pena de não serem reeleitos. A lógica é que, ao buscar a aprovação do público, os promotores teriam incentivos para atuar de acordo com as expectativas da comunidade, adotando transparência em suas plataformas e resultados para conquistar apoio. Na prática, o modelo eleitoral aproxima o Ministério Público da dinâmica política, convertendo-o em um cargo de representação local. Por um lado, isso pode promover maior transparência e responsividade, já que o promotor precisa divulgar suas iniciativas (índices de condenação, políticas de segurança, uso do orçamento etc.) e é sujeito a debates públicos e cobertura da mídia como qualquer político. Por outro lado, a literatura aponta problemas: eleições nem sempre garantem accountability efetiva – muitos promotores concorrem sem oposição forte, e o eleitorado, com baixo acesso a informações técnicas sobre a atuação do MP, dificilmente consegue julgar com precisão o desempenho dos candidatos (Davis, 2005). Além disso, a necessidade de buscar votos pode introduzir viés populista: promotores interessados em reeleição podem priorizar casos de alto apelo midiático ou adotar posturas punitivistas excessivas para satisfazer a opinião pública, em detrimento de critérios técnicos e da equidade. No que toca à transparência, formalmente há mais prestação de contas (campanhas eleitorais, relatórios aos eleitores, debates), mas isso não necessariamente se traduz em acesso substantivo a dados do cotidiano institucional – decisões como acordos judiciais ou arquivamentos ainda ocorrem a portas fechadas e o público depende da mediação da imprensa para conhecê-las. Em síntese, o modelo eleitoral impõe um ciclo de responsabilização periódico via eleições, combinando elementos de accountability vertical (diante dos eleitores) e horizontal (já que os promotores continuam sujeitos a leis e eventualmente a controles internos e judiciários). Contudo, sua eficácia para produzir transparência consistente é variável: tudo depende do

engajamento da sociedade e da existência de informação qualificada disponível para o debate público.

Cabe notar que esses modelos ideais podem se combinar ou apresentar variações em contextos concretos. A América Latina oferece exemplos híbridos: muitos países, a partir das transições democráticas dos anos 1980-90, romperam com o modelo burocrático tradicional, adotando princípios de autonomia para o MP em suas novas Constituições, porém sem abdicar totalmente de mecanismos de controle externo. Assim, existem graus de autonomia diferenciados como será demonstrado neste trabalho. Por exemplo, a Colômbia e o Peru garantem independência funcional aos promotores, mas seus Procuradores-Gerais (Fiscales Generales) são escolhidos pelo Presidente ou pelo Legislativo, mantendo algum laço de accountability política; já o Brasil seguiu a via da autonomia máxima, em que o MP tornou-se praticamente um quarto poder. Essa diversidade regional sugere que autonomia não é uma variável binária (sim/não), mas sim um continuum de arranjos institucionais. Compreender e classificar tais variações é fundamental para avaliar seus efeitos. De fato, considerando o *paradoxo* observado – de que MPs altamente independentes tendem a ser menos transparentes – surge a necessidade de mapear comparativamente os modelos nacionais de Ministério Público, relacionando seu grau de autonomia com seus níveis de transparência. Essa tarefa analítica está no cerne desta pesquisa e orienta a construção de um novo esquema de classificação das promotorias latino-americanas, conforme detalhado adiante.

1.2 Nova Gestão Pública, Transparência e Accountability

Ao longo do mesmo período em que o Ministério Público ganhava proeminência institucional na América Latina, ocorreu uma transformação mais ampla na forma de administrar o Estado, marcada pela ascensão da Nova Gestão Pública (*New Public Management*, ou NPM). A NPM, inspirada em práticas gerenciais do setor privado, difundiu-se globalmente a partir dos anos 1990 propondo reformas orientadas à eficiência, resultados e flexibilidade na administração pública (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). No contexto latino-americano, tais ideias influenciaram diversas reformas do setor justiça, incluindo promotorias. Por exemplo, documentos de organismos regionais como o CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) enfatizavam a necessidade de modernizar o MP, dotando-o de critérios de gestão por desempenho e transparência nos resultados. A transparência, sob a ótica gerencial, passou a ser vista como ferramenta de accountability orientada a performance: medir e divulgar publicamente indicadores (número de denúncias oferecidas, taxas de condenação, tempo médio dos processos etc.) serviria para controlar a eficiência das

promotorias e informar os cidadãos-“clientes” sobre a qualidade do serviço prestado. Em suma, a NPM trouxe à tona uma concepção de accountability gerencial, focada na responsabilização por resultados e no atendimento às demandas do usuário/cidadão.

Essa abordagem gerencial, embora tenha impulsionado importantes mecanismos de transparência ativa (como portais de informações e relatórios de desempenho), recebeu críticas de autores clássicos e contemporâneos. Um primeiro ponto de tensão diz respeito à natureza da accountability em regimes democráticos. Tradicionalmente, a teoria política distingue accountability vertical (a resposta dos governantes ao corpo eleitoral, via eleições) e accountability horizontal (a fiscalização mútua entre instituições do Estado, como legislativos controlando executivos, ou órgãos de controle investigando possíveis abusos). No caso do Ministério Público, que não é eleito (exceto no modelo eleitoral) e goza de independência significativa, a accountability horizontal – exercida por cortes, conselhos, ou mesmo pela mídia e sociedade civil (accountability societal) – ganha especial importância (O’Donnell, 1998; Smulovitz & Peruzzotti, 2006). A NPM, contudo, tende a simplificar a accountability à relação direta principal–agente entre gestores públicos e autoridades governantes ou usuários. Fernando Filgueiras (2016), ao examinar os limites das políticas de transparência inspiradas na NPM, argumenta que tal modelo *reduziu* a accountability à lógica contratual: o gestor (agente) divulga informações para mostrar que cumpriu metas estabelecidas pelo principal (chefe político ou cidadão consumidor), com foco quase exclusivo em eficiência operacional. Isso implica, segundo o autor, uma visão limitada de transparência – restrita a dados quantitativos de desempenho – e ignora dimensões mais amplas de participação cidadã e deliberação pública. Filgueiras critica a transformação do cidadão em mero consumidor de informações, sem canais para participação ativa ou questionamento das políticas públicas. Ademais, alerta para o risco da chamada “*política do escândalo*”: a transparência, quando dissociada de regras institucionais sólidas, pode ser capturada por interesses midiáticos, expondo fatos de forma sensacionalista sem produzir efetiva responsabilização.

Contribuindo para esse debate, Jonathan Fox (2007) cunhou a expressão “relações incertas entre transparência e accountability”, ao demonstrar que fornecer informação não garante, por si só, a responsabilização dos agentes públicos. Fox distingue entre *transparência “clara”* (aquela que efetivamente permite aos cidadãos enxergar o funcionamento interno das instituições) e *transparência “opaca”* (fluxo informacional superficial ou incompleto, que pouco esclarece) – somente a primeira pode habilitar a accountability. Além disso, enfatiza que mecanismos de enforcement são essenciais: sem sanções ou consequências, a transparência vira uma vitrine sem impacto. Como sintetizou Guillermo O’Donnell (1999), “*responsividade sem*

punição não configura accountability”. Dessa forma, a transparência deve ser vista como condição necessária, porém não suficiente para a accountability. No contexto do Ministério Público, isso significa que a disponibilização de informações sobre a atuação (dados de processos, desempenho de promotores, gastos etc.) é crucial para viabilizar o controle – seja pela sociedade civil, pela imprensa ou por outras instituições –, mas somente se houver canais institucionais para reagir a essas informações (investigações, sanções disciplinares, pressão pública organizada) é que se alcança a responsabilização efetiva.

A literatura recente vem reforçando essa visão crítica e multidimensional da transparência. Autores como Mabillard e Zumofen (2020) sugerem que a efetividade da transparência depende da *inteligibilidade* dos dados divulgados – informação excessivamente técnica ou descontextualizada pode frustrar o controle social. Já estudos comparativos como os de Bauhr e Grimes (2014) e Brusca, Rossi e Aversano (2018) exploram os efeitos paradoxais da transparência no combate à corrupção: em alguns casos, maior transparência aumentou a percepção de corrupção (pois expôs problemas antes ocultos) sem necessariamente reduzi-la, especialmente onde faltaram ações corretivas consequentes. Esse ponto ressalta que a transparência pode inclusive gerar cinismo ou apatia se revelar falhas sistêmicas sem que haja meios de corrigi-las (McGee & Gaventa, 2011). Portanto, a accountability democrática requer uma combinação complexa de elementos: abertura informacional, sim, mas também participação ativa da sociedade civil, vontade política de prestar contas e instituições de controle funcionando adequadamente. No âmbito do MP, isso implica integrar a transparência em uma cultura institucional comprometida com o controle interno e externo – por exemplo, via ouvidorias, conselhos supervisores, auditorias independentes – para que os dados divulgados resultem em aprendizado organizacional e correção de rumos, e não apenas em exposição pública estéril.

Em suma, o referencial teórico adotado nesta pesquisa conjuga contribuições clássicas e críticas sobre transparência e accountability. Reconhece-se, de um lado, o potencial transformador da transparência para iluminar as ações do Ministério Público, tornando-o mais acessível ao escrutínio democrático e ajudando a equilibrar a relação entre autonomia e controle (Stiglitz, 2002). Por outro lado, adverte-se que esse potencial só se concretiza plenamente se a transparência for substantiva (isto é, fornecer informações relevantes, compreensíveis e acionáveis) e inserida em um arcabouço institucional favorável – com participação social, mecanismos de resposta e sanção, e compromisso organizacional com a prestação de contas (Fox, 2007; Filgueiras, 2016; Bovens, 2007). Essa compreensão guiará a análise do caso específico dos Ministérios Públicos latino-americanos, onde as peculiaridades do desenho

institucional e do contexto político podem moldar de forma decisiva os resultados da transparência.

1.3 O Ministério Público na América Latina: Expansão de Atribuições e Desafios de Transparência

As democratizações latino-americanas da final do século XX trouxeram mudanças profundas nas instituições de justiça, incluindo uma verdadeira expansão das atribuições do Ministério Público na região. Durante os regimes autoritários, muitos Ministérios Públicos atuavam de forma limitada, subordinados ao Executivo e focados estritamente na persecução penal tradicional. Com a transição democrática, veio o reconhecimento de que um MP forte e autônomo seria peça-chave para consolidar o Estado de Direito, combater a corrupção e proteger direitos fundamentais. Nesse sentido, constituições e leis orgânicas aprovadas entre os anos 1980 e 2000 reforçaram garantias de independência do MP em diversos países (Chile, Colômbia, Venezuela, entre outros) e ampliaram seu leque de competências (por exemplo, passando a atuar na defesa de direitos difusos, no controle da atividade policial, no combate à corrupção e na fiscalização da administração pública). A ideia subjacente era tirar o MP da sombra do Executivo e Judiciário e transformá-lo em um guardião imparcial da legalidade e dos interesses da sociedade. No Brasil, esse movimento culminou na figura do *Parquet* como defensor da sociedade e do regime democrático, consagrada na Constituição de 1988. Em países como a Argentina, a reforma de 1994 deu autonomia funcional ao Ministério Público Fiscal; no México, a reforma de 2018 buscou desvincular a procuradoria-geral do controle presidencial direto; e em nações da América Central foram instituídas Fiscalías Generales com mandatos fixos, protegidas de demissão arbitrária, para garantir independência mínima.

Esse fortalecimento institucional do MP trouxe inegáveis ganhos na capacidade de enfrentar velhos problemas da região, como a impunidade de violadores de direitos humanos e a corrupção sistêmica (Almeida, 2021). Promotorias passaram a liderar investigações complexas e a propor ações civis e criminais de grande impacto. Todavia, ao mesmo tempo em que se tornaram mais poderosos, os Ministérios Públicos passaram a enfrentar questionamentos sobre sua legitimidade democrática. Observadores apontam que, ao concentrar tantas funções e poderes, essas instituições também acumulam responsabilidade perante o público – uma responsabilidade que não pode ser satisfeita apenas com a boa fé ou competência técnica dos promotores, mas que exige transparência e controle (Arantes, 2002; 2019; Kerche, 2009). Em vários países, começaram a surgir mecanismos de accountability específicos para o MP:

conselhos de procuradores (como o Conselho Nacional do MP no Brasil, criado em 2004), *ombudsmen* internos (ouvidorias), maior sujeição ao controle jurisdicional (possibilidade de rever arquivamentos ou inações do MP via Judiciário) e, principalmente, esforços para incrementar a transparência ativa (publicação de dados e informações proativamente). Mesmo assim, a percepção dominante é a de que essas iniciativas ainda ficaram aquém do necessário. Kerche (2018) e Arantes (2019), por exemplo, analisando a realidade brasileira, sustentam que a criação do CNMP – embora positiva – não eliminou o corporativismo nem garantiu níveis robustos de publicidade das informações institucionais. Casos recentes como a Operação Lava Jato no Brasil evidenciaram tanto a força do MP em conduzir investigações de alto nível quanto os riscos de politização e falta de transparência em seus métodos e critérios de atuação (Prado; Kerche; Marona, 2024). Situação semelhante verifica-se em outros países: no México, apesar da nova Fiscalía autônoma, críticas recaem sobre a dificuldade em obter dados claros de desempenho; na Guatemala, o MP ganhou prêmios internacionais por atuação anticorrupção, mas internamente sofre com opacidade nos processos de seleção de casos; na Argentina, tensões políticas refletem-se em disputas por acesso a informações sobre o andamento de investigações sensíveis, e assim por diante.

Pode-se argumentar que a cultura institucional do Ministério Público na região ainda se adapta lentamente ao princípio da publicidade. Historicamente acostumados ao sigilo (justificado pela natureza investigativa de seu trabalho) e à discrição funcional, muitos ramos do MP resistem a abrir suas “caixas-pretas” para o público. Informações que para a sociedade civil são vitais – prioridades de atuação, critérios de arquivamento de inquéritos, estatísticas de desempenho por unidade ou por promotor, destinação de recursos orçamentários – em geral não estão facilmente disponíveis ou são divulgadas apenas de forma agregada e pouco útil. Em alguns países, relatórios anuais do Procurador-Geral são apresentados ao Parlamento, mas costumam ter caráter autoelogioso, carecendo de dados comparativos ou indicadores de resultado concretos. Ademais, a implementação das Leis de Acesso à Informação (LAIs) – aprovadas em praticamente todos os países latino-americanos na última década – ainda não redundou em uma plena transformação das práticas do MP. Muitos Ministérios Públicos cumpriram apenas formalmente as exigências das LAIs, criando portais de transparência ativa com informações básicas e respondendo a pedidos de acesso de maneira burocrática, sem adotar uma postura proativa de transparência substantiva.

Esse panorama heterogêneo levanta questões acadêmicas instigantes e de alta relevância para as democracias latino-americanas: por que alguns Ministérios Públicos são mais transparentes que outros? Em que medida isso se deve ao seu arranjo institucional interno (grau

de autonomia, modelo de gestão, recursos disponíveis) ou às pressões externas do ambiente (como o nível de democracia e a existência de leis fortes de transparência)? A presente tese busca responder a essas perguntas, oferecendo uma análise comparativa inédita da transparência nas promotorias da região. Diferentemente de estudos anteriores, que em geral focalizaram ou casos nacionais isolados, ou aspectos jurídicos das funções do MP, esta pesquisa adota uma perspectiva comparada e multidimensional: compara 18 países latino-americanos em diversos critérios de transparência e contexto, formula hipóteses causais e as testa combinando métodos quantitativos e qualitativos. Espera-se, assim, contribuir tanto para a literatura sobre instituições de controle na América Latina quanto para o debate global sobre transparência e accountability no setor público.

1.4 Objetivos da Pesquisa

Tendo em vista o problema e os gaps identificados, os objetivos do estudo foram delineados em um nível geral e em níveis específicos, conforme segue:

Objetivo Geral: Analisar comparativamente os Ministérios Públicos dos países da América Latina, classificando-os segundo seu modelo institucional de autonomia e avaliando como diferentes arranjos internos e contextos externos influenciam seus níveis de transparência. Para alcançar esse objetivo amplo, a pesquisa busca desenvolver novas métricas e tipologias que possibilitem mensurar e comparar a transparência das promotorias de forma adequada às suas particularidades.

Objetivos Específicos:

1. Classificação institucional: Elaborar uma tipologia inédita dos Ministérios Públicos latino-americanos de acordo com seu grau de autonomia institucional, com base em critérios extraídos das constituições e leis orgânicas (garantias dos membros, forma de nomeação da chefia, vínculos com outros poderes, etc.). Essa classificação visa identificar os diferentes modelos de MP na região (autônomo, semiautônomo, burocrático, etc.) e servir de base para correlações com outros fatores.

2. Medição da transparência: Desenvolver um índice original de transparência específico para as promotorias, englobando dimensões ainda não contempladas por índices gerais de transparência ou de acesso à informação. Diferentemente de métricas existentes (como o *Índice de Acceso a la Información Judicial* do CEJA ou o *Right to Information Rating* global), o novo índice incluirá aspectos substantivos da atuação ministerial – por exemplo, grau de divulgação de dados sobre a atividade-fim (investigações, denúncias, acordos), transparência

sobre a conduta e desempenho dos promotores (histórico funcional, sanções, agendas), níveis de participação social e controle externo (existência de ouvidorias efetivas, interação com sociedade civil) e uso de plataformas digitais abertas para dados processuais.

3. Avaliação de hipóteses causais: Testar empiricamente as hipóteses formuladas sobre os determinantes da transparência (detalhadas adiante nesta introdução), examinando a relação entre arranjos institucionais internos e níveis de transparência, bem como o impacto de fatores contextuais. Isso envolve, num primeiro momento, correlacionar o índice de transparência construído com o índice de autonomia institucional e outras variáveis em todos os países da amostra. Em seguida, utiliza-se uma técnica comparativa (QCA) para identificar combinações de condições capazes de explicar os casos de maior e menor transparência.

4. Análise contextual e comparativa aprofundada: Realizar estudos de caso aprofundados de dois países selecionados (neste caso, Brasil e Chile), representativos de modelos institucionais contrastantes, a fim de investigar os mecanismos e processos específicos por trás dos níveis de transparência observados. Através da comparação Brasil–Chile, busca-se compreender como variáveis histórico-institucionais (por exemplo, reformas processuais penais) podem influenciar os resultados gerais captados pelos índices, enriquecendo a análise quantitativa com evidências qualitativas.

5. Contribuição propositiva: A partir dos achados empíricos, discutir implicações institucionais e políticas para o aprimoramento da transparência e da accountability no Ministério Público, sugerindo eventuais reformas ou boas práticas que possam ser difundidas regionalmente. Esse objetivo final reforça o compromisso normativo da pesquisa em fortalecer a governança democrática, alinhando os Ministérios Públicos aos princípios de publicidade, controle social e eficiência.

1.5 Hipóteses de Trabalho

Derivadas do marco teórico e da observação preliminar dos casos, formularam-se hipóteses centrais sobre os fatores explicativos da transparência nos Ministérios Públicos latino-americanos. Tais hipóteses dividem-se em dois grupos: (a) hipóteses relacionadas a elementos institucionais internos ao MP (desenho organizacional, autonomia, recursos), consideradas as hipóteses principais desta tese; e (b) hipóteses que envolvem elementos contextuais externos (ambiente político e legal), entendidas como hipóteses secundárias ou condicionais. A seguir, apresentam-se as hipóteses de forma esquemática:

1. H1 – Desenho institucional e transparência: O modelo institucional adotado pelo Ministério Público influencia diretamente seu nível de transparência. Espera-se que certas características internas do órgão afetem a propensão a divulgar informações e a se submeter ao escrutínio público. De H1 derivam três sub-hipóteses específicas:

H1.1 (Autonomia vs. transparência): Quanto maior a autonomia institucional do MP (isto é, quanto mais independente ele for de controles externos formais), menor tende a ser a transparência de sua atuação. Aqui pressupõe-se que MPs altamente autônomos enfrentam menos pressão ou obrigação de prestar contas, podendo incorrer em graus maiores de opacidade institucional. Em contrapartida, Ministérios Públicos subordinados ou com vínculos de accountability frente a outros poderes teriam mais incentivos (ou imposições legais) para divulgar informações e justificar suas decisões, exibindo assim mais transparência.

H1.2 (Capacidade institucional e transparência): Quanto maior a capacidade institucional do MP – entendida principalmente em termos de recursos disponíveis (orçamento, pessoal qualificado, infraestrutura tecnológica) e grau de especialização funcional (existência de promotorias especializadas por tipo de crime ou matéria) –, maior será seu nível de transparência. A lógica aqui é que órgãos mais aparelhados e especializados conseguem produzir e gerir informações de melhor qualidade sobre sua própria atuação, e dispõem de meios para disponibilizá-las de forma acessível ao público. Por exemplo, promotorias com sistemas modernos de gestão de casos e equipes dedicadas à análise de dados teriam mais condições de publicar estatísticas detalhadas, relatórios analíticos e avaliações de desempenho, aumentando a transparência ativa.

H1.3 (Modelo organizacional e transparência): Ministérios Públicos com uma estrutura organizacional mais hierárquica e burocrática tendem a apresentar maior transparência padronizada do que aqueles com modelo gerencial ou flexível. Hipotetiza-se que uma cultura burocrática – orientada por normas procedimentais rígidas e controle formal – favorece a institucionalização de rotinas de prestação de contas, como a publicação regular de informações conforme exigências legais e administrativas. Já modelos mais flexíveis, de gestão gerencial, embora ágeis, podem carecer de uniformidade nas práticas de transparência, deixando maior discricão a

unidades ou indivíduos decidirem o que divulgar. Assim, espera-se encontrar níveis mais altos de transparência em MPs que adotam estruturas formais bem definidas (com fluxos claros de informação, unidades de transparência atuantes, etc.), em comparação com aqueles de organização mais horizontal ou fragmentada.

2. H2 – Contexto democrático e transparência: Quanto mais consolidada for a democracia em que o Ministério Público está inserido, maior será a transparência institucional do MP. Esta hipótese baseia-se na ideia de que um ambiente político democrático sólido – marcado por ampla competição partidária, alternância de poder e sociedade civil vigorosa – gera pressões mais intensas por abertura e prestação de contas de todas as instituições públicas, incluindo o Ministério Público. Em democracias consolidadas, presume-se que existam tanto uma cultura cívica de demanda por informações quanto múltiplos mecanismos de accountability horizontal (mídia livre, parlamentos atuantes, organismos de controle) que cobrariam maior transparência do MP (Mainwaring & Welna, 2003; Taylor & Biddle, 2020). Já em contextos de democracias frágeis ou híbridas, ou onde prevalece baixa competição política, essa pressão seria menor, permitindo graus mais elevados de opacidade nos órgãos de justiça. Portanto, espera-se positivamente correlacionar indicadores de qualidade democrática (por exemplo, índices de liberdades civis, pluralismo político, etc.) com os níveis de transparência das promotorias.

3. H3 – Marcos legais de transparência e transparência no MP: Quanto mais forte e abrangente for a Lei de Acesso à Informação (LAI) do país, maior será a transparência do respectivo Ministério Público. Aqui considera-se que um arcabouço legal robusto em matéria de transparência – leis que imponham obrigações claras de transparência ativa e prevejam mecanismos efetivos de transparência passiva (ou seja, resposta a solicitações de informação) – força institucionalmente o MP a se adequar a padrões elevados de publicidade. Países com LAIs bem avaliadas (seja pelo *RTI Rating* internacional, seja por avaliações regionais como as de Michener, 2015) tenderiam a ter Ministérios Públicos mais abertos, pois a lei os obriga a divulgar dados sobre sua gestão e a atender pedidos do público, sob pena de sanções. Inversamente, onde a legislação de acesso à informação for fraca, cheia de exceções ou mal implementada, o MP também estará menos exposto a exigências legais de transparência, o que pode se refletir em menores índices de abertura. É importante notar que essa hipótese trata do efeito direto da lei: ela será posteriormente contrastada com a realidade observada, já que mesmo em países com boas leis há variação prática no cumprimento pelo MP, algo que a análise qualitativa considerará.

Em conjunto, essas hipóteses delineiam uma resposta esperada à pergunta de pesquisa: fatores internos (relativos ao design institucional do MP) e externos (relativos ao contexto democrático-legal) influenciariam, de forma combinada, os níveis de transparência das promotorias. Ao longo da tese, essas proposições serão testadas e discutidas, buscando-se verificar quais se confirmam plenamente, quais carecem de refinamento e que mecanismos intermediários explicam as associações encontradas.

1.6 Estratégia Metodológica e Estrutura do Estudo

Para alcançar os objetivos propostos e testar as hipóteses, optou-se por um desenho de pesquisa comparativo e multimétodos. Inicialmente, realizou-se um levantamento abrangente de dados em 18 países da América Latina, selecionados por constituírem os casos soberanos da região (todas as repúblicas latino-americanas de língua espanhola, mais o Brasil lusófono que compartilham um sistema *civil-law* em que o MP aparece como fiscal da lei e proponente da ação penal). Incluíram-se tanto democracias consolidadas quanto países de democracia recente ou mesmo regimes híbridos, garantindo variação nos contextos políticos – fator relevante para H2. O critério de seleção, portanto, foi intencionalmente amplo dentro do universo latino-americano, compatível com um *medium-N* approach que busca equilíbrio entre generalidade e profundidade. Os países estudados abarcam diferentes modelos de Ministério Público identificados na tipologia institucional previamente descrita, o que permite explorar as implicações de cada arranjo para a transparência.

Na primeira etapa, procedeu-se à construção de dois bancos de dados originais a partir de informações coletadas de 2022 a 2024: um sobre autonomia institucional do MP e outro sobre transparência do MP. O índice de autonomia foi desenvolvido com base em fontes primárias (textos constitucionais e leis orgânicas de cada país) e informações secundárias (estudos comparados existentes, como CEJA 2006, e relatórios internacionais). Foram codificadas 9 dimensões, entre as quais: modalidade de nomeação e destituição do Procurador-Geral; garantias de estabilidade dos membros (vitaliciedade, inamovibilidade); grau de controle externo (existência de conselhos supervisores ou intervenção de outros poderes na gestão do MP); autonomia orçamentária; poder de iniciativa legislativa; entre outras. Cada variável ou dimensão recebeu pontuação conforme presença/ausência do atributo, e posteriormente as pontuações foram agregadas em um índice composto de autonomia. Esse índice permitiu classificar os países ao longo de um eixo que vai de menor a maior autonomia do MP em um total de 18 pontos e três categorias: baixa, média e elevada autonomia.

Em paralelo, foi construído o Índice de Transparência do Ministério Público (ITMP), um dos principais produtos originais desta tese. Tomando-se como ponto de partida a literatura sobre transparência pública e os instrumentos já existentes, identificaram-se inicialmente as limitações dos índices convencionais para capturar a realidade das promotorias. Por exemplo, o índice de acessibilidade à informação judicial do CEJA e o RTI Rating concentram-se em aspectos formais (presença de portal, publicação de organogramas, informações gerais) e não avaliam conteúdos específicos da atuação do MP. Assim, definiram-se 8 dimensões-chave para o novo índice, inspiradas nos princípios de transparência ativa e passiva: (1) Transparência Legal – grau em que o arcabouço jurídico obriga o MP à publicidade (avaliação da LAI aplicada ao MP e normativas internas de transparência); (2) Transparência Administrativa – divulgação de informações institucionais básicas (estrutura, contatos, organograma, planos estratégicos, regulamentos internos); (3) Transparência Orçamentária – disponibilidade de dados sobre orçamento, gastos, remunerações e licitações do MP; (4) Plataformas e Dados Abertos – existência de portais ou sistemas de acesso a dados processuais, bases de dados estatísticos abertos sobre a atuação do MP, e usabilidade dessas ferramentas; (5) Recursos Humanos (Pessoal) – publicação de informações sobre membros e servidores (listas de promotores, currículos, lotação, eventuais sanções disciplinares, concurso de ingresso); (6) Transparência na Atividade-Fim – divulgação de indicadores de desempenho e resultados (número de investigações iniciadas, denúncias oferecidas, condenações obtidas, acordos realizados, tempo de tramitação de casos, taxa de sucesso por tipo de crime, etc.), bem como critérios de escolha de casos prioritários e políticas institucionais; (7) Participação e Controle Social – mecanismos de interface com a sociedade (ouvidorias acessíveis e efetivas, audiências públicas, prestação de contas periódica ao parlamento ou à sociedade, canais para denúncias e reclamações). A cada dimensão foram atribuídos indicadores objetivos, pontuados conforme o grau de cumprimento de critérios predefinidos – por exemplo, na dimensão orçamentária, verificou-se se o MP publica relatórios financeiros detalhados anual e trimestralmente, se divulga salários nominalmente, se o portal de transparência está atualizado; na dimensão atividade-fim, checkou-se a existência de relatórios estatísticos anuais, disponibilidade de dados de desempenho por comarca, etc. Esse índice possui um total de 50 pontos, distribuídos em 5 faixas de transparência.

A coleta de dados para alimentar o ITMP envolveu pesquisa nos sites oficiais de cada Ministério Público (entre 2022 e 2023), análise de relatórios institucionais, além do envio de pedidos de acesso à informação formais em alguns casos para verificar a responsividade do órgão (*transparência passiva*). Essa triangulação permitiu não apenas pontuar os critérios, mas

também identificar dificuldades práticas – por exemplo, certos MPs não respondiam às solicitações no prazo legal ou negavam informações com justificativas vagas, evidenciando barreiras à transparência.

Com os índices de autonomia e transparência em mãos, passou-se à etapa analítica. Primeiro, realizaram-se análises bivariadas e gráficas para visualizar relações entre variáveis. Identificou-se, por exemplo, que países com MPs de altíssima autonomia (p.ex. Brasil) não apresentavam os maiores índices de transparência informacional, ao contrário do que seria normativamente desejável segundo Stiglitz (2002). Alguns países de autonomia intermediária exibiam transparência relativamente melhor. Notou-se também variância interna: somente Chile alcançou uma classificação de transparência considerada “boa” segundo nosso índice, ao passo que a maioria situou-se entre regular e baixa, com nenhum caso de transparência “ótima”. Para explorar configurações causais complexas, utilizou-se então a técnica de QCA (Qualitative Comparative Analysis), apropriada para amostras em torno de 10–20 casos. O QCA permite identificar combinações de condições suficientes e necessárias à ocorrência de determinado outcome (no caso, um alto nível de transparência). As variáveis explicativas – autonomia, capacidade (recursos/especialização), modelo organizacional, qualidade da democracia e força da LAI – foram calibradas em valores booleanos ou fuzzy sets, conforme a necessidade, para serem inseridas na análise comparativa. Em seguida, foram examinadas as configurações lógicas associadas tanto ao outcome “transparência alta” quanto “transparência baixa”.

Os resultados do QCA ofereceram insights valiosos: apontaram, por exemplo, que nenhuma condição isolada era necessária para alta transparência, mas certas combinações – como autonomia moderada e alta capacidade e democracia consolidada – apareciam consistentemente presentes nos casos mais transparentes, sugerindo uma conjunção favorável de fatores. Já a transparência baixa frequentemente estava associada a cenários de autonomia muito alta e baixa pressão democrática. Convém frisar que do total de 18 países inicialmente considerados só foi possível operacionalizar a QCA em 6 (Argentina, Brasil, Chile, Equador, México e Uruguai), diante da falta de dados, sobretudo orçamentários. Em resumo, mesmo questionados via transparência passiva, apenas 6 países da amostra apresentaram dados completos que permitiram seu uso na QCA, o que justifica a redução do tamanho da amostra.

Padrões quantitativos guiaram a seleção de casos para estudo aprofundado: decidiu-se comparar o Brasil (representando o caso de alta autonomia e desempenho apenas mediano em transparência) com o Chile (autonomia média e desempenho de transparência acima da média regional). Esses casos oferecem um contraste elucidativo – Brasil exemplificando o modelo

autônomo com desafios de abertura, e Chile ilustrando um MP mais integrado a um sistema gerencial e relativamente exitoso em transparência.

No estudo de caso comparado Brasil–Chile, adotou-se uma combinação de técnicas qualitativas: análise de documentos oficiais, legislação, além de aplicação do método de process tracing (traçamento de processo) para reconstruir eventos-chave e decisões institucionais que afetaram a transparência em cada país. No caso brasileiro, examinaram-se reformas incrementais (ou sua ausência) no MP pós-1988, a criação do CNMP em 2004, a atuação de procuradores em grandes casos (Mensalão, Lava Jato) e políticas internas de transparência (como a implementação do Portal da Transparência do MPF após 2011). No caso chileno, analisou-se a instalação do novo Ministério Público em 2000 junto à reforma integral do sistema penal, marcada por princípios de oralidade e publicidade, e iniciativas como a divulgação de indicadores de desempenho por promotoria regional e sistemas de informação abertos ao público. A comparação revelou fatores interessantes: no Chile, desde sua origem o MP foi desenhado com um viés gerencial-burocrático, com manuais de procedimento, metas claras e forte ênfase em resultado – o que incluiu mecanismos de transparência (publicação de dados mensais, boletins estatísticos, etc.) como parte da prestação de contas à sociedade. No Brasil, ao contrário, o MP independente desenvolveu-se com grande ênfase em prerrogativas e sigilo funcional, valorizando a autonomia individual de cada promotor, o que dificultou a criação de rotinas nacionais de divulgação e uniformização de informações (daí a necessidade de intervenção via CNMP para padronizar portais a partir de 2011, por exemplo).

Por fim, esta Introdução prepara o terreno para os capítulos subsequentes da tese. No Capítulo 1, serão explorados em detalhe os fatores institucionais internos ao Ministério Público que podem explicar a transparência (autonomia, capacidade organizacional, modelo de gestão), revisando a literatura especializada sobre cada ponto e apresentando o índice de autonomia institucional desenvolvido. O capítulo 2 trata da variável dependente, a transparência, delineando seu conceito e o de accountability. O Capítulo 3 examinará os fatores contextuais, incluindo indicadores de competição política, qualidade democrática e o impacto das Leis de Acesso à Informação, discutindo como essas variáveis de ambiente condicionam a abertura institucional do MP. No Capítulo 4, descreve-se a metodologia empregada – fontes de dados, construção dos índices, procedimentos do QCA – em profundidade, justificando as escolhas feitas e suas limitações. O Capítulo 5 traz o estudo comparado de Brasil e Chile, discutindo como diferenças de trajetória institucional e incentivos políticos influenciaram os graus de transparência observados, e identificando lições comparativas. Finalmente, o Capítulo 6 apresentará uma síntese dos principais achados, confrontando-os com as hipóteses iniciais,

reconhecendo os pontos fortes e limitações da pesquisa, e apontando implicações tanto teóricas (para o debate sobre instituições de controle e democracia) quanto práticas (sugestões de melhorias na governança do MP e em políticas de transparência). Espera-se que, ao término do trabalho, o leitor esteja convencido da complexidade e importância do tema – a transparência no Ministério Público – e munido de uma análise densa, crítica e inovadora sobre como equilibrar, nas democracias latino-americanas, a necessária autonomia destas instituições com a igualmente necessária accountability perante a sociedade.

2 FATORES EXPLICATIVOS DA TRANSPARÊNCIA INSTITUCIONAL: ARRANJOS E CONTEXTO NOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS

O desempenho institucional dos Ministérios Públicos (MPs) na América Latina é condicionado por uma série de fatores estruturais e organizacionais. A transparência dessas instituições – variável dependente central desta pesquisa – não é um fenômeno isolado, mas sim um produto da interação entre diferentes características institucionais e contextuais. Dentre essas características, três fatores se destacam como determinantes do grau de transparência observável nos MPs da região: autonomia institucional (H1.1), capacidade institucional (H1.2) e modelo organizacional (H1.3). Este capítulo analisa cada um desses fatores de forma aprofundada, buscando compreender seus efeitos sobre a transparência do MP.

A autonomia institucional refere-se ao grau de independência do Ministério Público em relação aos demais poderes do Estado, bem como aos mecanismos que limitam ou reforçam sua prestação de contas. A capacidade institucional, por sua vez, está relacionada à disponibilidade de recursos e ao grau de especialização da instituição, fatores que influenciam diretamente sua eficiência e sua transparência. Por fim, o modelo organizacional diz respeito à estrutura hierárquica e aos padrões burocráticos ou gerenciais adotados pelos MPs, características que impactam tanto a coordenação interna quanto o nível de publicidade das informações sobre suas atividades.

Este capítulo parte do pressuposto de que o modo como o Ministério Público é organizado influencia diretamente seus níveis de transparência. Diferentes arranjos institucionais — especialmente no que diz respeito à autonomia, à capacidade e à estrutura interna — podem resultar em graus variados de abertura dessas instituições. De maneira específica, considera-se que Ministérios Públicos mais autônomos tendem a ser menos transparentes, enquanto aqueles que contam com maior capacidade institucional e com estruturas hierarquizadas e burocráticas costumam apresentar níveis mais elevados de publicidade e accountability.

Dessa maneira, temos o seguinte quadro das hipóteses e variáveis tratadas a partir de agora:

Quadro 1: Resumo das hipóteses principais e suas características fundamentais

Hipótese	Variável	Tipo	Operacionalização	Expectativa Teórica
H1.1 Maior autonomia institucional está associada a menor transparência quando não acompanhada de mecanismos de controle externos	Autonomia institucional	Independente principal	Índice de autonomia elaborado pela autora com base em 9 dimensões institucionais extraídas das leis orgânicas e constituições	Relação negativa isolada, mas positiva se combinada com altos níveis de controle/contexto democrático
H1.2 Maior capacidade institucional favorece a transparência	Capacidade institucional	Independente principal	Medida por dois componentes: (i) orçamento do MP (extraído de relatórios orçamentários obtidos via transparência ativa/passiva); (ii) grau de especialização funcional (número de promotorias temáticas) com base nas Leis Orgânicas	Relação positiva
H1.3 Estruturas organizacionais mais hierarquizadas produzem maior transparência formal	Modelo organizacional	Independente principal	Grau de burocratização e padronização da estrutura interna, conforme as Leis Orgânicas	Relação positiva com a transparência formal

Fonte: elaborado pela autora.

Partindo desse contexto, a primeira seção explora a questão da autonomia institucional, investigando a relação entre independência e transparência a partir do referencial da teoria do *principal-agent*. A segunda seção aborda a capacidade institucional e seu impacto na transparência do MP, levando em conta a relevância de recursos orçamentários e especialização funcional. Por fim, a terceira seção examina o modelo organizacional, destacando como diferentes arranjos institucionais influenciam os níveis de transparência e accountability.

A análise empreendida ao longo deste capítulo fundamenta-se tanto na literatura especializada quanto em dados empíricos sobre os Ministérios Públicos latino-americanos. A partir dessa base teórica e empírica, será possível compreender melhor os desafios enfrentados pelas promotorias da região no que se refere à transparência e identificar caminhos potenciais para aprimorar seus mecanismos de accountability.

2.1 Autonomia institucional do Ministério Público

A autonomia institucional do Ministério Público (MP) ocupa posição central nos debates sobre reformas do sistema de justiça na América Latina (CEJA, 2006; DUCE, 2001; DAKOLIAS, 1996). Desde as transições democráticas no final do século XX, diversos países da região fortaleceram a independência do MP para diminuir a influência dos políticos sobre as promotorias e aumentar as chances de uma aplicação mais imparcial da lei. Acredita-se que conferir autonomia aos promotores seja fundamental para uma atuação isenta de pressões político-partidárias, protegendo o MP de interferências dos governos de plantão.

No Brasil, por exemplo, a Constituição de 1988 elevou o MP à condição de instituição permanente e autônoma, assegurando garantias como iniciativa orçamentária própria e mandatos fixos para seus chefes. Essas medidas buscaram empoderar o órgão a exercer seu papel constitucional de defender os interesses públicos e os direitos fundamentais. Em termos gerais, a autonomia do MP reflete uma tendência regional de criação de um “quarto Poder”, destinado a controlar os demais e salvaguardar a legalidade.

A ampliação da autonomia do MP, contudo, também levanta preocupações quanto à transparência e à accountability dessa instituição perante a outros atores e à sociedade. Autonomia sem mecanismos proporcionais de controle democrático pode levar a uma situação de um órgão *unaccountable*, em que promotores detêm amplos poderes com pouca prestação de contas de seus atos.

Accountability refere-se justamente à necessidade de agentes públicos responderem por suas ações, sendo monitorados e corrigidos quando necessário. No caso do MP, a dificuldade histórica tem sido criar mecanismos de fiscalização externa efetivos sem ferir sua independência funcional. Esse dilema se reflete na experiência brasileira, onde o MP é frequentemente caracterizado como altamente autônomo e com baixos níveis de accountability (KERCHE, 2009). Ou seja, embora bastante protegido de interferências político-partidárias, o órgão enfrenta críticas pela insuficiente transparência de suas atividades e decisões internas para toda a sociedade.

A relação entre autonomia e transparência no Ministério Público é, portanto, complexa e marcada por dilemas. Nesta seção, explora-se essa questão partindo da ideia de que, embora a autonomia seja geralmente vista como essencial para garantir a independência e a imparcialidade do MP, ela também pode, paradoxalmente, levar a uma menor disposição para tornar públicas as informações sobre suas atividades. Ou seja, quanto mais independente o MP

se torna em relação a controles externos — como governo ou parlamento —, menor tende a ser o incentivo para divulgar dados e atuar de maneira transparente (H1.1).

Essa perspectiva contrasta com a visão mais otimista segundo a qual instituições fortes e autônomas estariam, necessariamente, comprometidas com o interesse público e a abertura institucional. Em vez disso, argumenta-se aqui que a ausência de um *principal* a quem o MP deva prestar contas pode reduzir a pressão por publicidade de seus atos. Essa reflexão é importante porque envolve um equilíbrio delicado: de um lado, a independência funcional é considerada fundamental para assegurar a imparcialidade do MP; de outro, a falta de transparência compromete a legitimidade democrática da instituição.

Investigar essa relação ajuda a compreender se a autonomia conquistada pelos Ministérios Públicos latino-americanos foi acompanhada (ou não) de avanços efetivos em transparência e accountability. Nos parágrafos seguintes, apresenta-se uma revisão teórica e comparativa sobre o tema, com base na literatura especializada, que servirá de base para a análise empírica dos dados coletados sobre as promotorias na região.

2.1.1 Autonomia e Transparência no Ministério Público: o que diz a literatura especializada?

Autonomia institucional pode ser conceituada como o grau de liberdade e independência de uma instituição frente a controles ou interferências externas. Na teoria política e nos estudos institucionais, essa ideia está intimamente ligada à delegação de autoridade de atores eleitos (*principal*) para burocratas ou agências (*agent*). Kiewiet e McCubbins (1991) mostram que ao delegar os políticos enfrentam problemas de ação do *agent* – como *shirking* (negligência) ou *drift* (desvio de objetivos). Para buscar minimizar estas dificuldades, o *principal* desenvolve mecanismos para incentivar que o *agent* atue em maior conformidade com seus interesses.

O desafio é delegar sem abdicar. Para isso, o *principal* precisa ter informações sobre o desempenho do *agent* e criar incentivos para aproximar as ações do *agent* dos seus interesses e mitigar a chamada perda de agência (*agency loss*). Moe (1984) reforça esse ponto ao enfatizar que os burocratas possuem interesses próprios e somente seguirão os objetivos do *principal* se a estrutura de incentivos funcionar.

Uma agência totalmente autônoma seria aquela em que o *principal* abriu mão de todos os mecanismos de controle – situação que Kiewiet e McCubbins qualificam como abdicação completa, ainda que tal cenário seja raro. Normalmente existem graus intermediários de autonomia. Kerche (2007) argumenta que é possível analisar a autonomia relativa de uma instituição comparando-a com outras no contexto político-institucional. Ele destaca, por

exemplo, que órgãos com doses razoáveis de autonomia asseguradas pela Constituição (como o MP brasileiro) gozam de maior proteção contra interferências externas do que aqueles protegidos por leis ordinárias.

Tabela 1: Alocação das promotorias latino-americanas

Sem previsão constitucional	Alocação constitucional extrapoder	Alocação constitucional intrapoder – Judiciário	Alocação constitucional intrapoder – ligado a outros Poderes
		Colômbia	
	Argentina	Equador	
Costa Rica	Brasil	Guatemala	
Nicarágua	Bolívia	Honduras	Venezuela
Uruguai	Chile	México	
	El Salvador	Panamá	
	Peru	Paraguai	
		República Dominicana	

Fonte: elaborado pela autora a partir das Constituições e Leis Orgânicas das promotorias.

Além disso, o controle orçamentário é apontado como variável importante: se a instituição pode propor e gerir seu próprio orçamento, ela adquire mais autonomia em relação aos eleitos. No caso do Ministério Público após 1988, a combinação de previsão constitucional, iniciativa legislativa limitada de políticos sobre sua estrutura, monopólio da ação penal e gestão orçamentária interna conferiu ao órgão um elevado grau de autonomia vis-à-vis outros órgãos do Estado.

Assim, mesmo que o Legislativo ainda aprove seus recursos e possa teoricamente alterar sua moldura legal, o MP brasileiro conquistou garantias institucionais robustas que limitam a capacidade de interferência dos políticos eleitos. Temos para o MP brasileiro uma “quase-delegação”. Os políticos mantêm alguns instrumentos (aprovação de orçamento e emendas constitucionais), porém de difícil uso ou alto custo político, o que na prática assegura ampla autonomia ao Ministério Público (Kerche, 2007).

Por outro lado, autonomia institucional não deve ser analisada isoladamente de seus contrapesos democráticos. Em uma perspectiva normativa, a autonomia precisa vir acompanhada de mecanismos de accountability para coibir abusos. Como apontam Prado, Kerche e Marona (2024) – e outros autores na esteira de O’Donnell (1998) – a autonomia sem controle pode gerar um déficit de legitimidade. Isso nos leva ao conceito de transparência e

accountability no setor público. Transparência, em termos gerais, refere-se à abertura e publicidade dada às informações sobre a atuação das instituições, de modo que possam ser escrutinadas pela sociedade. Segundo Filgueiras (2016), a transparência está ligada ao valor de tornar disponíveis à sociedade as informações sobre as ações realizadas pelos agentes públicos, fomentando assim a accountability.

Transparência é um meio pelo qual os cidadãos e instâncias de controle podem acompanhar, entender e avaliar o desempenho de uma instituição. Ela se liga à accountability quando um ator externo pode punir ou premiar o desempenho da instituição verificado a partir dos dados fornecidos. No contexto do sistema de justiça, transparência envolve, por exemplo, a publicação de dados sobre processos, critérios de atuação, prestação de contas financeiras e relatórios de atividades.

Transparência, que não garante por si só accountability, também pode ter variações. Fox (2007) distingue transparência “opaca” da transparência “clara”. A primeira ocorre quando há divulgação de informações superficiais ou pouco úteis – dados que pouco revelam sobre o real comportamento institucional. A segunda, por sua vez, consiste no acesso a informações confiáveis e detalhadas sobre a performance e decisões da instituição. Conforme apontado no capítulo 1, a transparência ofertada pelas promotorias da América Latina está longe de ser clara, pois pouco se sabe sobre os promotores em termos funcionais e sobre o seu desempenho na atividade-fim.

Fox (2007) argumenta que apenas a transparência “clara” é capaz de alimentar a accountability, pois fornece à sociedade elementos para exigir respostas (“answerability”) e eventualmente impor sanções em caso de desvios. Assim, a accountability envolve duas dimensões: a soft accountability (responder e explicar-se) e a hard accountability (responder com consequências, havendo punição ou correção).

No setor público, disponibilizar informações (transparência) é o primeiro passo, mas é preciso, para que exista a accountability, que existam canais pelos quais atores externos possam questionar e, se necessário, responsabilizar os agentes públicos pelos resultados. Aplicando essas ideias ao MP, compreende-se que tornar públicas suas ações – por exemplo, divulgação de taxas de arquivamento, critérios de oferecimento de denúncias, ou dados sobre gastos – é condição necessária para accountability, mas não suficiente. É preciso também que haja instrumentos para se punir ou premiar os promotores, o que gera incentivos para mudanças de comportamento ou correção de rumos.

No âmbito do MP, no entanto, essa equação se complica pela própria natureza da instituição. Tradicionalmente, as agências de persecução penal são vinculadas ao Poder

Executivo (por meio de ministros da Justiça ou procuradores-gerais nomeados e passíveis de demissão pelos governantes), criando uma linha de responsabilidade hierárquica. Contudo, as reformas latino-americanas buscaram romper com esse modelo, garantindo autonomia ao retirar a subordinação direta ao Executivo. Isso pode ser observado na Tabela acima, embora prevaleça uma ligação com o Judiciário. Essa autonomia em relação ao Executivo resultou em ganhos de independência, mas esvaziou os arranjos clássicos de accountability horizontal. Diante disso, pesquisadores como Kerche (2018) e Arantes (2019) discutem novas formas de accountability horizontal para o MP, incluindo conselhos de procuradores, ouvidorias, controle judicial de decisões ministeriais e, principalmente, maior transparência ativa.

Nesta tese, a partir da busca em Constituições e Leis Orgânicas foi possível identificar que a maioria dos países estudados apresenta promotorias que tem por obrigação formal apresentar informes aos demais Poderes. Este é o caso, por exemplo da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana e Venezuela. Essa é uma forma de vinculação aos demais Poderes, que apesar de significar uma restrição da autonomia, produz um incremento da accountability, ao lado da demissão judicial. Essa pode ser observada em Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela. A escolha do chefe da instituição com a participação dos demais Poderes é lugar-comum também entre os países latino-americanos.

Ainda assim, a literatura afirma que os Ministérios Públicos da região permanecem desafiados a prestar contas à altura do poder que acumulam. Por exemplo, estudos comparados indicam que o MP brasileiro exhibe elevados graus de autonomia combinados com mecanismos frágeis de accountability.

Da mesma forma, Prado, Kerche e Marona (2024) destacam que a transparência das atividades ministeriais – como a divulgação de resultados de investigações, critérios de promoção de ações penais ou prestação de contas financeiras – ainda é incipiente em muitos países latino-americanos, o que dificulta o escrutínio público e parlamentar dessas instituições.

Em síntese, a revisão da literatura revela uma tensão fundamental: se por um lado a autonomia institucional do MP é celebrada como conquista para países que saíram de regimes não democráticos (garantindo atuação livre de pressões indevidas), por outro lado essa autonomia amplia a necessidade de mecanismos de transparência e accountability sob pena de o MP se tornar um “poder sem rosto” aos olhos do público. No próximo tópico, discutiremos como a ausência de um *principal* claro pode afetar os incentivos à transparência no Ministério Público.

2.1.2 Modelo *Agent-principal* aplicado ao Ministério Público

O modelo oferece um arcabouço útil para entender a dinâmica entre o Ministério Público e os demais Poderes (ou a sociedade). Numa relação clássica de agência, os cidadãos (ou seus representantes eleitos) seriam os principais que delegam ao MP (agente) a tarefa de promover a ação penal e defender determinados interesses coletivos. Espera-se que o MP, como agente, aja de acordo com os objetivos dos principais – por exemplo, perseguir crimes de forma eficiente, imparcial e dentro da legalidade – enquanto desfruta de certa autonomia técnica para desempenhar suas funções especializadas. No entanto, a peculiaridade do Ministério Público em muitos países latino-americanos, sobretudo o Brasil (previsão constitucional em capítulo próprio, sem dever de apresentar informes e demissão apenas judicial e sem hipótese de mau desempenho) é a ausência de um *principal* político bem definido que exerça controle constante sobre suas ações. Diferentemente de um ministério tradicional cujo titular responde diretamente ao chefe do Executivo, ou de uma agência reguladora cujos dirigentes podem ser destituídos pelo presidente ou monitorados de perto pelo Legislativo, o MP muitas vezes não se subordina hierarquicamente a nenhum dos três poderes de Estado, como fica claro nos exemplos de Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, El Salvador e Peru, nos termos da Tabela 8, pois são promotorias previstas em capítulo próprio da Constituição, sem subordinação a outro Poder. Em muitos casos, os membros possuem garantias de vitaliciedade ou mandatos fixos, e o órgão goza de independência funcional. Isso cria o que poderíamos chamar de lacuna de *principal*: quem, afinal, seria o “chefe” do Ministério Público?

Uma resposta possível é que, em última instância, o principal difuso do MP é a sociedade, em nome da qual ele exerce suas funções. Contudo, do ponto de vista da teoria da agência, esse principal coletivo e difuso carece de meios diretos para monitorar e sancionar o agente. Não há um contrato explícito entre “sociedade” e promotores, nem eleições diretas para a maioria dos cargos do MP (com exceção de alguns casos, como veremos no modelo norte-americano). Assim, o MP desfruta de uma condição singular: ampla autonomia decisória com baixos incentivos para prestar contas regularmente. Os mecanismos tradicionais de controle – como supervisão ministerial, avaliação parlamentar ou dependência orçamentária – são atenuados ou indiretos. Em muitos países, o procurador-geral (chefe do MP) até pode ser nomeado pelo Presidente da República e sabatinado pelo Senado, por exemplo, mas uma vez empossado possui garantias contra demissão arbitrária durante seu mandato. Os promotores de carreira têm estabilidade e atuam com independência inclusive em relação ao chefe da instituição, sobretudo em países que não adotam o princípio hierárquico como é o caso único

do Brasil. Esses arranjos, embora positivos para evitar ingerências políticas casuísticas nos casos concretos, reduzem drasticamente os pontos de contato entre o MP e os controles democráticos rotineiros.

Na ausência de um *principal* claramente definido, a teoria do *principal-agent* prevê maior risco de comportamento discricionário desalinhado. Sem pressão hierárquica ou eleitoral, os promotores podem ter menos incentivo para revelar informações ou justificar suas decisões ao público. Afinal, por que ser transparente se não há quem os recompense ou penalize diretamente por isso? Em agências burocráticas tradicionais, a ameaça de sanções (perda de cargo, cortes orçamentários, reprimendas públicas) atua como incentivo à obediência aos desideratos do principal, inclusive no tocante à divulgação de informações. Já em um MP altamente autônomo, essas alavancas são tênues. O resultado pode ser uma assimetria informacional acentuada: o MP concentra conhecimento sobre suas ações e desempenhos, enquanto a sociedade e os outros Poderes têm dificuldade em obtê-los. Estudos sobre os Ministérios Públicos latino-americanos apontam exatamente essa tendência. Guillermo Nicora (2020) descreve que quando a sociedade questiona as decisões do MP – por exemplo, cobrando explicações sobre prioridades investigativas ou inércia em certos casos – a resposta institucional frequentemente é defensiva e corporativa. Em vez de abrir seus critérios e discutir com transparência, “*as fiscalías tienden a abroquelarse, a taparse los oídos y a afirmar que ‘la gente no entiende nada’*”. Essa metáfora de “tampar os ouvidos” ilustra a atitude autárquica que um MP sem cobrança externa forte pode adotar frente à demanda social por accountability.

A prestação de contas do Ministério Público, portanto, enfrenta uma dificuldade estrutural: quem é o *accountor* (responsabilizador) do MP? Em teoria, vários mecanismos parciais existem – o controle judicial de seus atos (um juiz pode rejeitar uma denúncia infundada, por exemplo), a opinião pública via imprensa livre, a atuação de ouvidorias ou conselhos nacionais de MP (como o Conselho Nacional do Ministério Público no Brasil, criado em 2004 para apreciar faltas disciplinares e emitir recomendações). Ainda assim, essas formas de accountability horizontal ou social tendem a ser reativas e brandas. Como se verá em uma outra seção dedicada à sub-hipótese do Modelo Organizacional, a hierarquia bem estruturada, tal como acontece na Argentina e Chile pode oferecer uma forma de controle interno, embora seja fundamental submeter os promotores a controles externos, seja do tipo “*police patrol*” (accountability horizontal) ou “*fire alarms*” (accountability societal). Em suma, Filgueiras (2016) observa que a accountability pública pressupõe instituições autorizadas e dispostas a controlar e punir ações dos burocratas.

Quando se trata do MP, esse conjunto de instituições de controle é difuso ou frágil, o que leva alguns autores a falarem em déficit de accountability no desenho do Ministério Público (Arantes, 2011; Kerche, 2007). Os promotores desfrutam de poder discricionário – por exemplo, para decidir quais casos investigar e quais arquivar (nos países que adotam o modelo acusatorial, claro) – sem precisar justificar exaustivamente essas escolhas a uma instância superior. Nesse contexto, a hipótese de que mais autonomia produz menos transparência (H1.1) ganha plausibilidade: a independência plena diminui os incentivos para o *agent* (MP) revelar informação, pois a assimetria informacional lhe favorece e não há um principal único exigindo prestação de contas.

Vale notar, contudo, que essa lógica não implica uma relação de causalidade simples ou inevitável. O MP poderia voluntariamente adotar altos níveis de transparência como estratégia de legitimação pública, mesmo sendo autônomo. Em teoria, promotores comprometidos com valores democráticos podem buscar accountability vertical junto à sociedade, divulgando relatórios e dados para conquistar confiança popular. Entretanto, a literatura e a evidência empírica sugerem que isso raramente ocorre sem alguma forma de pressão. Além disso, as informações divulgadas estão longe dos critérios definidos no índice de transparência aqui proposto. Falta desagregação, além de serem materiais comumente servindo para fins corporativos e propaganda da instituição. Na prática, onde não há obrigações legais ou incentivos institucionais, a tendência é que organizações burocráticas optem por menor exposição pública de seus processos decisórios. Afinal, a transparência irrestrita pode gerar críticas, controvérsias e constrangimentos que poucos agentes públicos desejam enfrentar voluntariamente. Assim, um Ministério Público altamente independente tende a controlar a informação sobre suas operações, liberando apenas aquilo que considera necessário. Por exemplo, pode publicar números agregados de atividades (denúncias oferecidas, condenações obtidas) – uma transparência quantitativa limitada – mas resistir à divulgação de detalhes que permitam avaliação qualitativa de sua atuação (como critérios para seleção de casos, razões para arquivamentos, ou desempenho individual de promotores).

Em conclusão desta seção, o arcabouço de *principal-agent* ajuda a explicar por que a ausência de um “*principal*” político forte para o MP pode reduzir os incentivos à transparência. O Ministério Público, agindo sem um superior direto, fica numa posição de agente autônomo, potencialmente inclinado a *shirking* informacional, ou seja, a ocultar ou dosar estrategicamente as informações que tornam públicas. Esse fenômeno reforça a importância de se desenhar mecanismos institucionais inovadores para injetar *accountability* no MP sem diluir sua independência funcional. No próximo item, examinamos diferentes modelos institucionais de

Ministério Público mundo afora – burocrático, autônomo e eleitoral – justamente para entender como cada arranjo lida com o equilíbrio entre autonomia e controle, e quais são seus impactos conhecidos na transparência.

2.1.3 Comparando arquiteturas institucionais do Ministério Público: reflexos na Transparência

Os Ministérios Públicos ao redor do mundo apresentam arranjos institucionais variados. Podemos identificar três modelos de organização do MP, os quais diferem no grau de autonomia, no tipo de controle externo e nas formas de accountability: (1) modelo burocrático, subordinado hierarquicamente a outro poder; (2) modelo autônomo, com independência funcional ampla; e (3) modelo eleitoral, em que promotores são eleitos pelo povo (Kerche, 2018). A seguir, descreveremos cada modelo e discutiremos suas implicações para transparência e prestação de contas, incluindo experiências latino-americanas.

O modelo burocrático de Ministério Público caracteriza-se por uma estrutura hierarquizada, em que a instituição atua como parte integrante do Poder Executivo, mesmo quando formalmente vinculada ao Judiciário. Nesse arranjo, a atuação dos membros do MP segue prioridades emanadas pelo governo e padrões de subordinação, refletindo a lógica de uma burocracia tradicional.

Um exemplo desse modelo é encontrado na França. Os promotores franceses integram a carreira judicial, mas permanecem subordinados ao Ministério da Justiça no que diz respeito à formulação da política criminal. Até recentemente, o ministro tinha autoridade para emitir instruções não apenas gerais, mas também específicas sobre casos concretos. Após a reforma de 2013, essa possibilidade foi restringida, permanecendo apenas as diretrizes de caráter geral.

Assim, a atuação do *parquet* francês é guiada por orientações estratégicas do governo – por exemplo, prioridade no combate a certos delitos – mantendo-se, contudo, autonomia na condução específica de cada processo. Como sintetizou a Comissão de Veneza do Conselho da Europa (2011), “um país não pode ter múltiplas políticas criminais ao sabor das opiniões de cada promotor; deve haver uma política única determinada pelo governo, mas na aplicação a casos individuais cada promotor deve ser independente”.

Esse modelo burocrático implica um maior controle externo. Os promotores devem satisfação a seus superiores e, indiretamente, ao governo democraticamente eleito. A transparência tende a ser maior sob alguns aspectos, pois o Executivo e o Parlamento podem requerer informações sobre as atividades do MP (por meio de relatórios, inspeções ou perguntas parlamentares). Por outro lado, a vinculação ao governo pode gerar zonas de opacidade

relacionadas a interesses políticos. Um Ministro da Justiça, por exemplo, pode desencorajar a publicidade de informações que prejudiquem aliados do governo. Ainda assim, em termos de *accountability* formal, o modelo burocrático oferece canais claros de responsabilização: se a sociedade está insatisfeita, pode cobrar do governo ou do ministro competente, que por sua vez tem autoridade para influir no MP.

Na França, embora os promotores tenham garantias de inamovibilidade, sua carreira e promoções dependem em parte do Conselho Superior da Magistratura (que tem participação do Executivo), e o Parlamento acompanha a política criminal nacional. Em resumo, esse modelo privilegia a unidade de ação e doses expressivas de controle central em detrimento de uma independência total. No contexto latino-americano, sistemas parecidos existiram historicamente – muitos países tinham o MP subordinado *de facto* Poder Executivo durante o período autoritário, com baixa independência. Com a democratização, esse modelo burocrático clássico tem sido progressivamente abandonado na região, mas alguns vestígios permanecem. Em alguns países, por exemplo, o Ministério da Justiça ainda exerce influência sobre as procuradorias, ou onde procuradores-gerais podem ser removidos livremente pelo presidente.

O modelo autônomo de Ministério Público, por sua vez, se caracteriza por uma elevada independência funcional e pela ausência de subordinação hierárquica a qualquer dos poderes eleitos do Estado. Nesse arranjo, os promotores exercem suas atribuições de maneira ampla, sem a figura de um *principal* político direto, o que lhes confere considerável grau de autonomia, mas também pode resultar em níveis mais baixos de *accountability*.

O Brasil oferece um exemplo emblemático desse modelo: desde a Constituição de 1988, o Ministério Público brasileiro desfruta de autonomia administrativa, financeira e funcional, seus membros possuem vitaliciedade e só podem ser destituídos mediante decisão judicial, além de elaborar seu próprio orçamento e ter iniciativa legislativa em matérias de sua competência. No caso do MP da União, semelhante ao que ocorre nos MPs estaduais, não há interferência do chefe do Executivo nas decisões de promotores em casos concretos. Mesmo o Procurador-Geral da República, que é indicado pelo chefe do Executivo, mas goza de mandato fixo, tem fortes barreiras para interferir no trabalho de procuradores da República.

O ponto forte do modelo autônomo é blindar a *persecutio criminis* de interferências políticas: espera-se que promotores autônomos possam processar, quando necessário, autoridades políticas ou pessoas influentes sem temor de retaliação ou pressões. Não por acaso, esse modelo ganhou terreno em países latino-americanos empenhados em combater a impunidade das elites – o MP brasileiro pós-1988 e o MP peruano após a reforma de 2004 são exemplos. Porém, o ponto fraco é justamente o déficit de *accountability*. Sem prestar contas

regularmente a superiores políticos, esses MPs autônomos correm o risco de operarem com baixa transparência e pouca responsividade às demandas sociais. No Brasil, essa realidade tem sido evidenciada: o MP ampliou sua atuação para além da esfera penal (ingressando em ações civis públicas de proteção de direitos difusos, por exemplo) e acumulou prestígio por megainvestigações como a Lava Jato, porém enfrenta críticas por não se submeter a controles externos proporcionais a seu poder.

Até a criação do Conselho Nacional do MP (CNMP) em 2004 – um órgão misto com participação de membros externos para apreciar disciplina e regulamentar a atuação – praticamente não havia instância de fiscalização. Mesmo hoje, o CNMP é acusado de corporativismo, pois a maioria de seus integrantes pertence à própria carreira (Kerche, Oliveira, Couto, 2020). Assim, no modelo autônomo a transparência depende muito da autorregulação da instituição.

Algumas procuradorias-gerais divulgam estatísticas e relatórios anuais, mas não existe uma padronização ou obrigação forte de transparência ativa. É frequente que informações detalhadas sobre atuação (como critérios de escolha de casos prioritários, indicadores de desempenho individual, justificativas de arquivamentos) não sejam publicamente acessíveis. O resultado é uma situação de “autonomia sem accountability” (Oliveira, Lotta, Vasconcelos, 2020), na qual promotores exercem enorme discricionariedade com baixa prestação de contas.

A Itália também ilustra dilemas similares: apesar dos êxitos no enfrentamento à Máfia resultantes da independência do MP, há críticas de que procuradores italianos às vezes agem como “juízes sem toga”, influenciando a política ou mídia sem serem eleitos, e que o sistema possui escassa transparência para o público leigo. Em ambos os casos (Brasil e Itália), a falta de um principal político se traduz em controle corporativo interno: a própria instituição, via órgãos colegiados, gere carreiras e disciplina. Isso pode limitar abusos flagrantes, mas dificilmente substitui a *accountability* perante a sociedade.

Em países latino-americanos que adotaram versões desse modelo autônomo (como Argentina, Ministério Público Fiscal; México, a Fiscalía General após 2018; Chile, Ministério Público criado em 2000), vê-se o desafio de implementar simultaneamente ferramentas de transparência – portais de acesso à informação, ouvidorias ativas, publicação de dados – para suprir a falta de supervisão externa constante. Em suma, o modelo autônomo maximiza a independência e a liberdade de ação do MP, o que pode beneficiar a imparcialidade nas ações penais, mas tende a minimizar a transparência e dificultar a responsabilização dos procuradores perante os cidadãos comuns.

Por fim, o modelo eleitoral de Ministério Público se distingue por introduzir mecanismos de controle direto da sociedade sobre a função de acusação, transferindo aos cidadãos a responsabilidade de escolher quem exercerá essa atribuição. Nos Estados Unidos, por exemplo, embora existam variações institucionais entre os diferentes estados e condados, é bastante comum que os promotores de justiça — conhecidos como *District Attorneys* — sejam eleitos por voto popular em pleitos periódicos.

Nesse arranjo, o *principal* a quem o promotor deve satisfação é o eleitorado. Trata-se de um modelo singular, pois converte um cargo supostamente técnico em uma função com forte caráter de representação política local, aproximando o Ministério Público da dinâmica democrática e das demandas específicas das comunidades a que serve.

A lógica por trás do modelo eleitoral é que, ao responder às urnas, o promotor-chefe de uma comarca terá incentivos para agir de acordo com as preferências e expectativas da comunidade, sob pena de não ser reeleito. Assim, há uma forma de accountability vertical similar à de prefeitos ou governadores. Em tese, isso promove tanto transparência quanto responsividade: o promotor eleito precisa comunicar seus resultados (taxas de condenação, iniciativas contra o crime, uso dos recursos) aos eleitores e pode ser questionado em debates públicos e pela imprensa local.

De fato, nos EUA, é comum que candidatos a promotor divulguem plataformas de política criminal e que a população avalie seu desempenho – por exemplo, criticando se for leniente demais ou duro demais em certos crimes. Contudo, apesar do design eleitoral sugerir maior prestação de contas, a literatura americana identifica problemas. Davis (2005) nota que os procuradores norte-americanos se tornaram “os atores mais poderosos do sistema penal”, com vasto poder discricionário, e que os mecanismos de accountability (inclusive eleições) são muitas vezes fracos ou inefetivos.

Isso porque, na prática, muitos *District Attorneys* concorrem sem forte oposição, ou contam com baixo escrutínio do eleitorado devido à falta de informação sobre sua atuação cotidiana. Além disso, decisões-chave dos promotores (como acordos de delação, arquivamentos e negociações de pena) ocorrem a portas fechadas, dificultando o acompanhamento público. Em outras palavras, embora formalmente haja *accountability* eleitoral, na prática a transparência enfrenta barreiras em muito semelhantes dos “políticos tradicionais”: os eleitores não têm acesso a todos os dados relevantes para julgar a performance do promotor, e questões complexas ficam fora do debate eleitoral.

Ainda assim, comparado ao modelo autônomo, o modelo eleitoral impõe um ciclo de responsabilização: a cada mandato o promotor deve encarar o veredito das urnas.

Assim, podemos dizer que o modelo eleitoral aumenta a accountability horizontal e vertical: horizontalmente, porque o promotor ainda opera dentro de um sistema de *checks and balances* (pode ser investigado por corregedorias, processado por má conduta etc.); verticalmente, porque se submete ao julgamento popular. A contrapartida é que a independência pode ser reduzida – um promotor pensando na próxima eleição talvez ceda a pressões da opinião pública, endurecendo ou afrouxando políticas penais de acordo com o clamor popular, em detrimento de critérios puramente técnicos ou igualitários.

2.1.4 O modelo brasileiro de Ministério Público: singularidades e implicações para a América Latina

O balanço entre a autonomia e os mecanismos de controle do Ministério Público são decisivos para a definição do modelo de promotoria adotado em um país. Segundo Kerche (2018), nos Estados Unidos, a discricionariedade elevada dos promotores locais é contrabalanceada pela eleição deles, de modo que os promotores prestam contas aos cidadãos que os elegeram. No modelo burocrático, adotado na França, a discricionariedade dos promotores é equilibrada pelo controle exercido por agentes externos, geralmente ligados ao Poder Executivo. No modelo autônomo, que surgiu da constituinte de 1987-88 no Brasil, a liberdade dos promotores frente aos demais Poderes foi compensada por menor discricionariedade na ação penal em um primeiro momento -o que foi revisto ao longo do tempo.

O que não é usual em uma democracia é a combinação de baixos mecanismos de controle com elevada discricionariedade. Essa formatação, contudo, está presente na promotoria brasileira a partir dos anos 2000.

O modelo de promotoria do Brasil foi desenhado em teoria para ter baixos mecanismos de controle e pouca discricionariedade, o que não seria incompatível com o regime democrático. Contudo, mudanças legislativas paulatinas produziram, de fato, promotores com elevada discricionariedade.

No Brasil, o modelo burocrático é abandonado a partir da Constituição de 1988. O MP passa a deter elevadas doses de autonomia em relação aos outros Poderes e, inclusive, aos cidadãos. Internamente, cada promotor goza de acentuada autonomia em virtude de alguns mecanismos institucionais. Um modelo hierárquico mais horizontalizado e a promoção automática por antiguidade permite que até os promotores menos alinhados ao chefe da instituição (Procurador-Geral) ascendam na carreira. Além disso, pelo princípio do promotor

natural, o chefe não pode designar promotores para casos específicos, de forma que a distribuição de casos é aleatória dentre os promotores previamente designados na comarca.

Essa autonomia, a princípio, foi balizada por baixa discricionariedade, sobretudo no campo penal, onde vigora o princípio da legalidade. Segundo este princípio, o promotor é obrigado a levar todos os casos à Justiça, o que protege os promotores contra ingerências políticas externas e diminui a discricionariedade.

O campo cível, contudo, é diferente. Foram previstos aí diversos instrumentos de ação para a proteção de direitos, como a ação civil pública e o inquérito civil, marcados pela discricionariedade. O lobby dos promotores foi vitorioso nessa seara, mas perdas significativas foram observadas quando parlamentares mais conservadores, ligados ao Centrão, promoveram mudanças no Regimento Interno da Constituinte de 1987:

As derrotas encontradas pelo lobby do MP foram a menor discricionariedade em relação à ação penal, a não autorização para a condução do inquérito criminal independentemente da Polícia e a indicação do procurador-geral não prever a lista tríplice votada pelos próprios procuradores federais (KERCHE, VIEGAS, 2024).

Esse último aspecto, de não previsão da lista tríplice, garantia certa ingerência da classe política sobre a promotoria, diminuindo a autonomia do Procurador-Geral. Além disso, os promotores não foram autorizados pela Assembleia Constituinte a conduzir inquéritos penais. Todavia, com o passar dos anos e sobretudo no contexto da operação Lava Jato, a promotoria nacional experimentou mudanças legislativas e jurisprudenciais que a fizeram se aproximar do modelo independente da Itália.

Com a Lei da delação premiada de 2013, “os promotores passaram a poder negociar, sem a interferência direta de um juiz, penas menores para um acusado em troca de denúncias de supostos comparsas, nivelando com matérias cíveis a discricionariedade do Ministério Público” (MARONA; KERCHE, 2018). Em 2015, o STF decidiu que os promotores poderiam conduzir investigações criminais.

Outra mudança institucional importante ocorreu durante os governos Lula, a partir de 2003, quando se consolidou a prática de o Presidente da República escolher o Procurador-Geral da República dentre os nomes que integram a lista tríplice elaborada por votação interna da própria categoria. Essa mudança contribuiu para reduzir a influência externa sobre o Ministério Público Federal, fortalecendo sua autonomia institucional.

Também ocorreram transformações importantes no plano interno, quando promotores passaram a atribuir prioridade ao combate à corrupção, sobretudo sob uma perspectiva penal.

Essa postura individual foi favorecida pelo contexto de ampla discricionariedade que caracteriza a atuação no Ministério Público brasileiro.

Em organizações hierárquicas e de baixa discricionariedade, como ocorre em instituições militares, as posições individuais tendem a ter impacto reduzido, já que as decisões superiores, muitas vezes específicas e vinculantes, limitam o espaço para opiniões ou iniciativas próprias. Nesses casos, pouco importa se o subordinado concorda ou não com as decisões, ou se suas convicções são mais conservadoras ou progressistas. Já no Ministério Público brasileiro, a situação é distinta: embora haja hierarquia, ela convive com elevado grau de autonomia funcional e liberdade decisória. Nesse arranjo, as convicções individuais de cada promotor podem influenciar de forma significativa sua atuação, tornando a *agency* no MP muito mais relevante do que seria em instituições fortemente hierarquizadas.

Como observa Kerche (2024), os procuradores federais passaram a dispor de ainda mais autonomia e instrumentos de poder, permitindo-lhes, muitas vezes guiados por convicções pessoais ou alinhamentos com determinados grupos políticos, definir e implementar, quase sem restrições, aquilo que consideram ser sua missão institucional, independentemente do papel originalmente concebido para o órgão.

Em síntese, após essas mudanças institucionais e internas, o Ministério Público brasileiro passou a se aproximar de um modelo institucional independente, caracterizado por uma combinação incomum entre escassos mecanismos de controle e ampla margem de discricionariedade.

O caso brasileiro ilustra os riscos de um modelo que combina alta autonomia com baixa accountability. Como observado por Prado, Kerche e Marona (2024), essa combinação pode permitir que promotores atuem sem considerar os efeitos sistêmicos de suas ações, o que pode minar o Estado de Direito e a democracia. A Operação Lava Jato é emblemática nesse sentido: embora tenha revelado esquemas massivos de corrupção, também resultou em instabilidade política e econômica, polarização social e violações de garantias processuais.

Os déficits identificados no modelo brasileiro oferecem lições importantes para outros países latino-americanos, especialmente aqueles que buscam fortalecer suas instituições anticorrupção.

Nas últimas décadas, a América Latina tem sido alvo de uma série de reformas impulsionadas por organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Tais reformas frequentemente priorizam a independência das instituições do sistema de justiça, incluindo o Ministério Público, como condição para combater a corrupção e promover

a transparência. No entanto, essas iniciativas muitas vezes ignoram o déficit de accountability que pode surgir em arranjos institucionais altamente autônomos, especialmente em países com instituições frágeis e democracias em desenvolvimento. Os organismos internacionais têm promovido uma visão técnica e normativa que associa altos níveis de independência institucional à eficácia no combate à corrupção. Essa narrativa reflete uma abordagem padronizada e idealizada, que desconsidera as particularidades históricas, culturais e políticas dos países latino-americanos. No caso do Ministério Público, a autonomia é frequentemente tratada como um fim em si mesma, enquanto os riscos de abuso de poder e falta de accountability são negligenciados.

Exemplo disso pode ser visto na adoção de práticas como a delação premiada e acordos de leniência no Brasil, muitas vezes defendidas como instrumentos modernos e eficazes de combate à corrupção. Essas práticas, incentivadas por diretrizes internacionais, foram implementadas sem a devida preocupação com os mecanismos de controle interno e externo, o que resultou em decisões arbitrárias e impactos negativos no Estado de Direito, conforme evidenciado pela Operação Lava Jato. Embora os organismos internacionais defendam a independência como um pilar da governança democrática, raramente oferecem diretrizes claras sobre como equilibrar essa autonomia com mecanismos de accountability. Essa omissão é particularmente problemática no contexto latino-americano, onde as instituições frequentemente carecem de capacidade para monitorar e corrigir abusos por parte de promotores autônomos.

Como destacado em Prado, Kerche e Marona (2024), a ausência de accountability no modelo brasileiro contribuiu para que promotores tomassem decisões que desconsideraram os custos sociais, econômicos e políticos. Esse cenário é um reflexo direto da falta de atenção às consequências não intencionais das reformas promovidas por organismos internacionais, que tendem a enfatizar eficiência técnica em detrimento de princípios democráticos fundamentais.

A relação entre os organismos internacionais e o déficit democrático no Ministério Público é evidente: as reformas inspiradas por essas instituições aumentaram a autonomia e o poder discricionário dos promotores, sem considerar a necessidade de supervisão e controle. No modelo brasileiro, isso resultou em um vazio de accountability, agravando a crise de governança democrática. Promotores altamente independentes agiram de forma contramajoritária, muitas vezes sem prestar contas à sociedade ou às instituições que deveriam atuar como contrapesos.

2.1.5 Ministério Público na América Latina: Dados e Experiências

Ao examinar os Ministérios Públicos na América Latina, nota-se que vários buscaram construir um modelo autônomo após a redemocratização, buscando romper com o legado de Ministérios Públicos subservientes ao autoritarismo. Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Peru, México, entre outros, reformaram suas instituições criando MPs com diversas garantias de independência. Em consequência, a maioria enfrenta hoje dilemas semelhantes aos discutidos acima: como assegurar transparência e accountability num órgão formalmente blindado contra pressões políticas? Dados comparativos indicam que existem variações relevantes.

Alguns países estabeleceram regras legais de transparência aplicáveis ao MP – por exemplo, leis de acesso à informação que obrigam a divulgação de relatórios anuais, estatísticas de atuação e gastos. Chile e Colômbia figuram entre os casos em que as fiscalías publicam relatórios detalhados de gestão e têm portais de transparência ativos. No Chile, o Fiscal Nacional apresenta relatório anual ao Congresso, que pode discuti-lo publicamente, introduzindo uma camada de accountability política. Esse dever de apresentar informes também pode ser visto nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana e Venezuela. Por outro lado, países como México ou Guatemala, apesar de um Ministério Público autônomo, ainda lutam para implementar plenamente práticas de transparência, muitas vezes esbarrando em cultura institucional fechada ou em falta de capacidade técnica para coletar e divulgar dados.

Um ponto de comparação interessante é o papel dos Conselhos da Magistratura ou do Ministério Público. Em algumas nações (p.ex., Argentina), o MP é supervisionado administrativamente por um conselho que inclui membros indicados por outros poderes e pela sociedade civil, o que pode aumentar a accountability interna. Entretanto, mesmo nesses casos, a efetividade no controle transparente é limitada – frequentemente esses conselhos enfrentam cooptação corporativa ou não dispõem de recursos para um monitoramento profundo.

Iniciativas da sociedade civil também floresceram para promover transparência no MP: observatórios cidadãos, imprensa investigativa e ONGs que monitoram o desempenho de promotores (por exemplo, no Brasil, projetos como Ministério Público Transparente têm avaliado os portais de transparência das procuradorias). Esses esforços geram dados empíricos sobre níveis de transparência: quantos percentuais de informações obrigatórias os MPs publicam, quão responsivos são a pedidos via Lei de Acesso à Informação etc. Os resultados costumam mostrar disparidades. Mesmo dentro do Brasil, observa-se grande diversidade entre

os Ministérios Públicos estaduais em termos de autonomia e capacidade, inclusive diferenças na transparência financeira e de atuação.

Alguns MPs estaduais divulgam na internet parte de suas atividades e estrutura, enquanto outros fornecem informações mínimas, dificultando o controle social. Essa variação sugere que não é apenas o desenho formal (autonomia legal) que importa, mas também fatores políticos locais e cultura organizacional.

As implicações dessas comparações para políticas públicas e reformas institucionais são significativas. Elas indicam que, se por um lado é benéfico resguardar a independência do Ministério Público para garantir imparcialidade e coragem no enfrentamento ao crime – especialmente crimes do colarinho branco e abusos de poder – por outro lado é preciso aprimorar os mecanismos de transparência e accountability para equilibrar a equação. Reformas potenciais incluem: exigir por lei que procuradores-gerais prestem contas anualmente ao Parlamento (institucionalizando uma espécie de accountability vertical indireta); fortalecer conselhos nacionais de MP com maior representação da sociedade civil para fiscalização disciplinar e administrativa; adotar *benchmarks* de transparência ativa, como portais padronizados que divulguem desde estatísticas de atuação até informações sobre condutas vedadas e eventuais sanções aplicadas a membros do MP.

Ademais, a cooperação com organismos internacionais e troca de boas práticas podem ajudar. Por exemplo, na União Europeia debate-se conciliar independência do MP com deveres de transparência – diretrizes recomendam que, mesmo onde o MP é autônomo, ele deve publicar suas orientações gerais de política criminal e submeter-se a auditorias em sua gestão de recursos. Adotar padrões semelhantes na América Latina aumentaria a legitimidade dessas instituições. No limite, a discussão remete ao dilema fundamental observado pela Comissão de Veneza (2011): “há necessidade de controle democrático da política de persecução, mas também de respeito à independência no caso individual”.

As experiências dos diferentes modelos mostram caminhos diversos para lidar com esse dilema, cabendo às reformas buscarem um desenho equilibrado que permita ao MP ser eficiente e justo, e ser transparente e responsável perante a população.

2.1.6 Construindo um índice de Autonomia Institucional para os Ministérios Públicos Latino-Americanos

Diante da exposição teórica com elementos empíricos aqui delineada, propõe-se a medição da autonomia de facto dos Ministérios Públicos latino-americanos a partir de 9 (nove)

requisitos, a saber: existência de previsão constitucional (1); forma de alocação na Constituição, isto é, se extra ou intrapoder (2); regime de autonomia, cujo máximo dispõe sobre autonomies administrativa, técnica ou funcional e administrativa (3); quantos Poderes participam da nomeação do Chefe (4); regime de garantias, cujo máximo é a previsão de inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de subsídios (5); verificação da presença ou ausência de princípio da oportunidade e da hierarquia (6); verificação da presença ou ausência de destituição administrativa (7); dever de apresentar informes a outros Poderes (8) e competências extrapenais (9). Esses critérios foram selecionados como parâmetros de autonomia pelas razões a seguir expostas.

Como demonstrado acima, existem diversos modelos de alocação constitucional, havendo inclusive países (Costa Rica, Nicarágua e Uruguai) que não apresentam promotorias previstas em suas Constituições. Mas qual a importância de uma previsão ao nível constitucional para fins de autonomia? A Constituição é o fundamento de validade do ordenamento jurídico, ocupando o ápice da pirâmide normativa, ou seja, a hierarquia mais elevada dentre as normas. Logo, quando uma organização está prevista em sede constitucional, isso lhe confere maiores garantias e proteção, indicando um grau mais elevado de institucionalização.

Complementarmente à alocação constitucional do Ministério Público, existe o modelo denominado “extrapoder”, que reforça sua independência em relação aos demais Poderes do Estado. Nesse arranjo, a instituição é prevista em capítulo próprio das constituições nacionais, o que confere maior respaldo à sua autonomia organizacional.

No que se refere aos regimes de autonomia e às garantias institucionais, observa-se que, quanto maior o número de elementos protetivos presentes — como aqueles mencionados anteriormente —, maior tende a ser a capacidade de atuação e a liberdade assegurada aos membros do Ministério Público. Além disso, a adoção do princípio da oportunidade amplia a margem de discricionariedade funcional, permitindo aos promotores maior liberdade na condução de suas atribuições.

Por outro lado, a ausência de uma estrutura hierárquica é um fator que intensifica essa autonomia, ao dispensar os membros do órgão de observarem comandos superiores. O Brasil é um exemplo singular nesse contexto, sendo o único país da amostra analisada que não adota formalmente o princípio da hierarquia no âmbito do Ministério Público.

Já a possibilidade de destituição administrativa sem necessidade de decisão judicial fortalece o poder concentrado na chefia institucional, ao mesmo tempo em que restringe a autonomia dos demais membros, pois simplifica o processo de exoneração. Em contrapartida,

mecanismos de controle externo, como a obrigatoriedade de prestar relatórios ou a escolha do chefe do Ministério Público sujeita à influência de poucos Poderes, limitam a autonomia funcional dos promotores. Isso ocorre porque, quanto mais Poderes participam do processo de escolha da chefia, maior tende a ser a dispersão de influência sobre o nomeado; ao passo que, quanto mais restrito o grupo decisório, mais concentrada fica essa influência, tornando o chefe institucional mais vinculado aos interesses daqueles que o indicaram.

Dessa maneira, esses 9 (nove) critérios foram usados para se aferir a autonomia de facto de cada promotoria latino-americana, produzindo um total de 18 (dezoito) pontos e três faixas de autonomia: baixa (0-6), média (7-12) e elevada (13-18).

Tabela 2: Grau de autonomia das promotorias latino-americanas

País	Grau de autonomia alcançado	Faixa de autonomia	Interpretação
Brasil	18	13 a 18	Elevada autonomia
Panamá	15		
Peru	14		
Guatemala	13		
Argentina	12	7 a 12	Média autonomia
El Salvador	10		
Nicarágua	10		
Paraguai	10		
Venezuela	10		
Chile	9		
Honduras	9	7 a 12	Média Autonomia
México	9		
República Dominicana	9		
Uruguai	9		
Bolívia	8		
Colômbia	7		
Costa Rica	5	0 a 6	Baixa Autonomia
Equador	5		

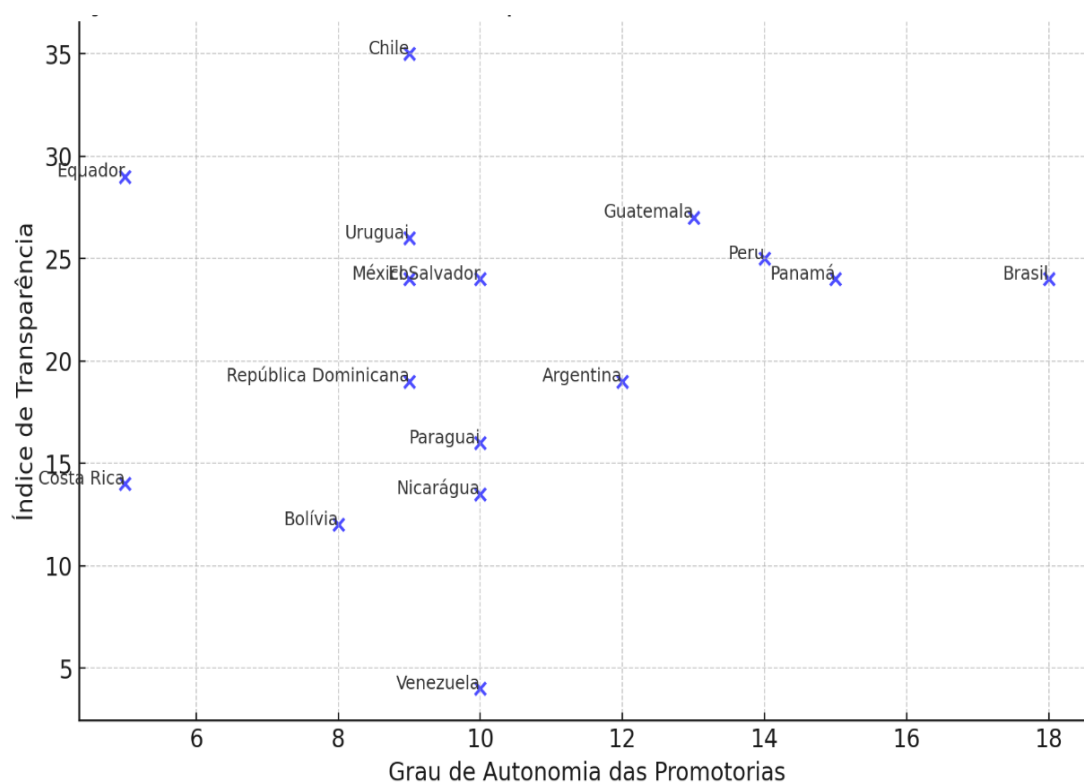
Fonte: elaborado pela autora.

Em sua maioria, os países da região (nove no total), pontuam de forma mediana em termos de autonomia formal, sendo mais frequentes as notas 9 e 10. Isso reforça que, na prática latino-americana, há a preferência por um modelo de promotoria com elevadas doses de accountability, produzindo uma tipologia, ao menos formalmente, burocrática. Em que pese a

intenção das reformas do período da redemocratização de criar promotorias autônomas, em contraste com o passado de subordinação ao período autoritário, tem-se na realidade a produção de promotorias vinculadas a outros Poderes, sobretudo o Judiciário.

Apenas um país alcançou a pontuação máxima: o Brasil, resultado esperado conforme referencial teórico aqui adotado, o qual aponta que este país adota um modelo independente com doses *sui generis* de autonomia sem a correspondente contrapartida em termos de controle. Ao se correlacionar o índice de transparência produzido no capítulo 1 com o índice de autonomia, tem-se o seguinte resultado:

Gráfico 1: Relação entre Grau de Autonomia e Índice de Transparência dos Ministérios Públicos Latino-Americanos



Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico apresentado, que compara o grau de autonomia das promotorias latino-americanas com seus respectivos índices de transparência, revela evidências empíricas relevantes sobre a relação entre esses dois aspectos institucionais. De modo geral, observa-se uma tendência segundo a qual Ministérios Públicos mais autônomos tendem a apresentar níveis mais baixos de transparência, um padrão que está em consonância com as reflexões da teoria da agência (Moe, 1984; Kiewiet & McCubbins, 1991) e com os estudos de Kerche (2007; 2018),

que destacam o risco de instituições altamente independentes operarem com menor accountability. Observa-se que países com autonomia muito elevada, como o Brasil (18 pontos), apresentam níveis de transparência apenas moderados (24 pontos), indicando que um alto grau de liberdade institucional não se traduz automaticamente em maior abertura informacional. O caso brasileiro, inclusive, reforça a tese de que promotorias excessivamente independentes tendem a se fechar em torno de lógicas corporativas, utilizando a autonomia como barreira à prestação de contas. O mesmo ocorre, em menor escala, em países como Panamá e Peru, ambos com altos graus de autonomia (14 e 14 pontos, respectivamente) e índices medianos de transparência.

Por outro lado, países com autonomia média ou baixa, mas vinculados a estruturas institucionais mais controladas, como Chile (autonomia 11) e Equador (autonomia 5), aparecem entre os líderes no índice de transparência (35 e 29 pontos, respectivamente). O caso chileno é paradigmático: o Ministério Público, embora não seja o mais autônomo da região, opera sob forte estrutura de especialização em matéria penal, hierarquização e vinculação a mecanismos de controle externo, o que favorece a entrega de informações claras e acessíveis à sociedade.

Interessante também notar o comportamento de países com autonomia média (10-12 pontos) e índices de transparência variáveis. A Guatemala (autonomia 13; transparência 27) ilustra um ponto de equilíbrio, enquanto Argentina (autonomia 12; transparência 19) e República Dominicana (autonomia 9; transparência 19) reforçam a hipótese de que, além da autonomia formal, o contexto institucional e a capacidade estatal influenciam decisivamente os níveis de transparência. Em democracias mais frágeis ou instituições marcadas por disfunções organizacionais, nem mesmo uma autonomia intermediária garante abertura informacional satisfatória.

Por fim, o gráfico demonstra que autonomia excessivamente baixa também não necessariamente se traduz em alta transparência. Países como Venezuela (autonomia 10; transparência 4) e Bolívia (autonomia 8; transparência 12) apresentam baixos índices em ambas as variáveis, indicando que, na ausência de autonomia mínima e capacidade institucional, a transparência é prejudicada tanto por déficits estruturais quanto por contextos autoritários ou disfuncionais.

Em síntese, o gráfico indica que promotorias com elevados níveis de autonomia tendem a apresentar menor transparência, a menos que essa independência seja acompanhada por mecanismos institucionais eficazes de controle externo e accountability. Observa-se também que níveis intermediários de autonomia parecem favorecer práticas mais transparentes, sobretudo quando associados a maior capacidade institucional e a modelos organizacionais

especializados. Esses resultados reforçam a importância de conceber o desenho institucional do Ministério Público de forma equilibrada, de modo a combinar independência funcional com responsabilidade pública e sólidas estruturas de prestação de contas. Interessa notar, por fim, que o contexto democrático importa. Isso porque, dentre os países que pontuam com média autonomia, existem democracias liberais, eleitorais e autocracias (V-DEM, 2022). Isto é, democracias mais consolidadas podem não gerar automaticamente modelos de MP com elevada autonomia e modelos não democráticos, como o da Venezuela, podem pontuar de forma melhor que democracias fortes.

Na realidade, tanto Chile quanto Uruguai adotam modelos de Ministério Público com níveis médios de autonomia. À primeira vista, esse dado pode parecer contraditório, sobretudo quando se observa que países como Venezuela e outras democracias mais frágeis, como a Guatemala, alcançaram pontuações superiores às de Chile e Uruguai em termos de transparência. No entanto, é importante lembrar que muitas instituições latino-americanas enfrentam fragilidades institucionais marcadas por uma distância significativa entre as normas previstas na lei e sua efetiva implementação. Esse descompasso não decorre necessariamente de falhas no desenho institucional, mas está frequentemente relacionado a assimetrias de poder e desigualdades socioeconômicas que limitam a aplicação prática das garantias formais (BRINKS; LEVITSKY & MURILLO, 2019).

Brinks, Levitsky e Murillo (2019) propõem uma abordagem multidimensional para compreender a fraqueza institucional, que envolve não apenas o exame das características formais das instituições, mas também a análise das relações informais de poder que condicionam seu funcionamento. Para esses autores, é fundamental articular o estudo do desenho institucional a uma visão mais abrangente do contexto político e social em que as instituições se inserem. Eles identificam, entre as modalidades de fragilidade institucional, um tipo de não cumprimento das normas — o chamado *noncompliance* de tipo I, ou *nonenforcement* — que poderia explicar a existência de Ministérios Públicos com níveis médios ou elevados de autonomia em regimes democráticos frágeis na América Latina. Nessa situação, ainda que as instituições sejam formalmente concebidas para promover mudanças significativas e estabeleçam sanções severas em caso de descumprimento, os próprios agentes estatais optam por não aplicar as regras previstas:

Frequently, however, noncompliance occurs because state actors choose not to enforce the rules. In these cases, the institution is formally designed to make a difference – it prescribes costly changes in behavior, and the penalties for noncompliance, if applied, are significant – but the relevant state actors simply fail to enforce the rules. (BRINKS; LEVITSKY & MURILLO, 2019).

Uma forma recorrente de não endossar efetivamente uma instituição consiste em negar-lhe os recursos necessários ao seu funcionamento — variável que se relaciona diretamente à capacidade institucional —, o que pode minar, na prática, a autonomia formalmente prevista para esses Ministérios Públicos.

Além disso, a história institucional da região é marcada por uma tradição jurídica de caráter conservador, “secretista”, formalista e pouco transparente, um legado que possivelmente influenciou a adoção de modelos de autonomia apenas intermediária. Tais modelos tendem a concentrar poder e discricionariedade, sobretudo no âmbito do Judiciário e dos regimes hiperpresidencialistas característicos de muitos países latino-americanos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012), frequentemente em detrimento do próprio Ministério Público.

Esse argumento ganha força quando se consideram os mecanismos de controle interno e externo existentes sobre os membros do Ministério Público na região. Em vários países latino-americanos, os promotores são obrigados a apresentar relatórios aos demais Poderes, estão submetidos ao princípio da hierarquia e podem, em muitas situações, ser destituídos por decisão administrativa de seus superiores hierárquicos. Além disso, o regime de garantias institucionais não é uniforme nem amplo: casos como o do Brasil, que adota a tríade de inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios e vitaliciedade, constituem exceções no contexto latino-americano.

2.1.7 Considerações Finais

Ao longo desta seção, foi discutido que, embora a autonomia do Ministério Público seja fundamental para garantir a independência e a imparcialidade da justiça, ela também implica o desafio de assegurar elevados níveis de transparência e accountability. Conforme apresentado na introdução, a consolidação da autonomia do MP na América Latina surgiu como reação às recorrentes interferências políticas que historicamente marcaram a atuação dessas instituições, tornando-se um princípio essencial para as democracias constitucionais da região.

No entanto, esse valor democrático convive com a constatação de que níveis mais elevados de autonomia podem, paradoxalmente, resultar em menor transparência institucional. A literatura especializada evidencia que existe uma tensão entre autonomia e accountability, pois a delegação de amplos poderes a uma instituição, sem mecanismos robustos de controle, tende a gerar déficits informacionais e reduzir a capacidade de fiscalização sobre sua atuação. A aplicação da teoria do *principal-agent* ao caso do Ministério Público ilustra essa dinâmica: a

ausência de um “principal” político claramente definido pode enfraquecer os estímulos para a prestação de contas, ajudando a explicar por que Ministérios Públicos altamente independentes, em diversos contextos latino-americanos, frequentemente divulgam menos informações sobre suas atividades. A comparação entre os modelos burocrático, autônomo e eleitoral de Ministério Público ilustrou, por sua vez, diferentes equilíbrios entre independência e accountability: desde o modelo francês, com maior controle governamental (e potencialmente mais transparência hierárquica), passando pelo modelo brasileiro/italiano, de autonomia ampla (ou modelo independente), porém accountability difusa, até o modelo norte-americano, de accountability eleitoral direta, mas não isento de problemas.

Recapitulando os principais argumentos, destacamos que nenhum modelo oferece solução perfeita – há sempre um *trade-off*. O desafio está em equilibrar autonomia e transparência: garantir que o MP seja suficientemente independente para exercer suas funções sem entraves políticos indevidos, mas ao mesmo tempo suficientemente transparente e responsável para não se converter em um poder opaco. Esse equilíbrio é complexo.

Por exemplo, dotar o MP de autonomia constitucional protege a instituição (como no Brasil), mas exige contrapartidas como conselhos de controle interno e rigorosas políticas de transparência para evitar abusos. Por outro lado, sujeitar o MP a controles externos fortes (como no modelo burocrático) pode assegurar accountability imediata, porém corre o risco de comprometer a imparcialidade nas perseguições penais se o controle for politizado. Já a via eleitoral traz a voz do povo para dentro do MP, o que é saudável em termos de legitimação, porém pode introduzir pressões populistas e ciclos de politização da justiça penal.

Em síntese, o equilíbrio ideal demanda *checks and balances* sob medida: independência naquilo que é essencial (decisões em casos individuais, garantia de mandato dos procuradores-gerais etc.) combinada com transparência ativa e controle social sobre a gestão institucional (publicação de informações, ouvidoria atuante, avaliação pública de desempenho).

Nesse sentido, um dos grandes desafios na análise institucional reside em mensurar, de forma objetiva, a autonomia do Ministério Público e compreender suas implicações práticas. A autonomia configura-se como um fenômeno complexo e latente, composto por múltiplas dimensões, como a autonomia funcional, administrativa, financeira, externa e interna. Para captar esses diferentes aspectos, pesquisadores têm desenvolvido indicadores compostos que procuram mensurar o grau de independência institucional, levando em consideração critérios como o modo de nomeação e destituição do procurador-geral, as garantias de mandato, o poder de iniciativa orçamentária e a existência de conselhos de supervisão, entre outros fatores.

Da mesma forma, avaliar a transparência institucional exige a definição de métricas claras, como índices que considerem a disponibilidade de dados sobre a atuação do Ministério Público, a acessibilidade das informações ao público e o grau de cumprimento das leis de acesso à informação.

Ao comparar esses indicadores entre diferentes países ou unidades federativas, torna-se possível identificar padrões e variações relevantes, embora seja essencial reconhecer que contextos políticos e culturais distintos exercem influência tanto sobre os níveis de autonomia quanto sobre as práticas de transparência. Fatores como o grau de democratização, a pressão exercida pela sociedade civil e a disponibilidade de recursos institucionais precisam ser considerados para evitar interpretações simplistas ou distorcidas.

Esta seção buscou lançar luz sobre essas questões, articulando fundamentos teóricos e evidências já disponíveis, além de integrar dados empíricos coletados em leis orgânicas e constituições que regem as promotorias na América Latina. Esses dados possibilitarão uma análise mais refinada da realidade institucional, permitindo verificar se Ministérios Públicos com maior autonomia efetivamente divulgam menos informações e operam com níveis mais baixos de transparência em comparação com aqueles submetidos a mecanismos de controle mais rigorosos.

Independentemente dos resultados dessa investigação, a discussão aqui apresentada evidencia que o fortalecimento das instituições judiciais exige um delicado equilíbrio entre a virtude da independência e a necessidade de accountability. Encontrar o ponto de convergência entre esses dois princípios permanece como um dos maiores desafios para as democracias latino-americanas no campo da justiça: construir Ministérios Públicos fortes, mas também abertos e responsáveis, capazes de combater o crime e a corrupção, sem jamais se afastar do compromisso com a sociedade da qual, em última instância, derivam seus poderes e legitimidade.

Em capítulos subsequentes desta tese, serão desenvolvidas análises que quantificam esses aspectos e exploram caminhos para corrigir eventuais desequilíbrios, com vistas a formular recomendações de políticas públicas que aperfeiçoem o desempenho transparente do Ministério Público sem abalar sua imprescindível autonomia institucional.

2.2 Bases da Capacidade Institucional do Ministério Público: recursos, estrutura e funcionamento

A capacidade estatal é um conceito central na análise de instituições públicas e do desempenho governamental. De modo geral, refere-se à habilidade do Estado em implementar decisões e prover bens públicos de forma eficaz em seu território. As definições variam na

ênfase de diferentes dimensões da capacidade. Autores clássicos, como Max Weber, destacam o papel de uma burocracia racional-legal, profissionalizada e hierárquica para a eficiência estatal. Na visão weberiana, um Estado capaz depende de um corpo burocrático coeso, selecionado por mérito e protegido de pressões particularistas.

Esses atributos – corporativismo burocrático, meritocracia e profissionalização – criariam um funcionalismo público comprometido com objetivos de longo prazo, em vez de servir a interesses imediatos de clientela. A eficácia administrativa, nessa perspectiva, decorre de funcionários recrutados com base em critérios técnicos e recompensados por carreiras estáveis, o que os isola de pressões político-partidárias ou sociais de curto prazo.

Vários estudos empíricos corroboram a importância dessa configuração weberiana de burocracia para a capacidade estatal. Por exemplo, Evans e Rauch (1999) demonstram que burocracias profissionalizadas e bem estruturadas se correlacionam positivamente com melhores resultados socioeconômicos, confirmando a intuição de Weber de que instituições burocráticas sólidas contribuem para o desenvolvimento. Nesse mesmo sentido, Barbara Geddes (1994, 1996), ao estudar a reforma do Estado na América Latina, argumenta que agências públicas com atributos burocráticos impessoais conseguem maior autonomia para implementar políticas de interesse público, independentemente de pressões populistas ou particularistas.

Segundo Geddes, elementos como recrutamento meritocrático, orçamento estável e protegido de interferências políticas, e incentivos funcionais alinhados com os objetivos institucionais são pilares para sustentar a ação estatal autônoma e eficaz.

Em suma, essa literatura sugere que a capacidade estatal envolve dimensões administrativas (burocráticas) importantes: qualidade do corpo técnico, recursos financeiros adequados e estruturas organizacionais que garantam tanto competência quanto isolamento relativo das oscilações políticas.

Outros teóricos enfatizam dimensões adicionais da capacidade estatal. Charles Tilly (1975) vincula a capacidade do Estado à sua capacidade fiscal e coercitiva, ou seja, à habilidade de extrair recursos (tributação) e de usar legitimamente a força. Tilly mostra historicamente como a necessidade de financiar guerras impulsionou a construção de estados mais capazes de arrecadar impostos e organizar exércitos.

Assim, a capacidade fiscal (p.ex., percentual de arrecadação sobre o PIB) e a capacidade coercitiva (monopólio da violência legítima) seriam dimensões basilares. Michael Mann (1984) introduz a ideia de “poder infraestrutural” do Estado – a capacidade de penetrar a sociedade e implementar decisões em nível local. Um Estado com alto poder infraestrutural consegue fazer

suas leis e políticas valerem mesmo nos rincões distantes, garantindo presença administrativa homogênea no território. Essa perspectiva, alinhada a reflexões de O'Donnell (1993) sobre “zonas marrons” de baixa presença estatal, realça que a capacidade varia internamente: mesmo estados formalmente fortes podem ter bolsões regionais de fraca atuação do poder público, prejudicando a accountability e os serviços naquela área.

Além disso, Francis Fukuyama (2004) propõe distinguir escopo e força do Estado. O escopo se refere à gama de funções assumidas (educação, saúde, segurança etc.), enquanto a força – equivalente à capacidade – diz respeito à eficácia com que tais funções são desempenhadas. Fukuyama alerta que muitos países latino-americanos historicamente expandiram o escopo estatal (assumindo muitas responsabilidades) sem investir na força institucional necessária para cumpri-las a contento. Assim, defende que o fortalecimento das instituições (força) é mais crucial do que o simples aumento de atribuições legais (escopo). Estados fortes – isto é, de alta capacidade – tendem a ser mais efetivos em prover segurança, bem-estar e políticas públicas de qualidade, contribuindo inclusive para maior estabilidade democrática. Em contraste, estados de baixa capacidade sofrem de implementação falha das leis e políticas, o que mina a confiança pública.

Portanto, a literatura aponta que a capacidade estatal é um conceito multidimensional, englobando capacidade administrativa/burocrática, capacidade fiscal, capacidade coercitiva e presença territorial, dentre outras. No contexto deste trabalho, interessa particularmente a capacidade institucional de um órgão público específico – o Ministério Público – e como variáveis como recursos orçamentários e especialização organizacional refletem essa capacidade e influenciam seus níveis de transparência. Antes de aprofundar essa relação, é importante esclarecer o que se entende por transparência e por que ela se conecta com a noção de capacidade.

2.2.1 Transparência, Accountability Informacional e capacidade do Ministério Público

Transparência governamental pode ser definida como a disponibilidade de informações claras, acessíveis e confiáveis sobre a atuação das instituições públicas. Trata-se de um componente fundamental da accountability informacional, pois somente com informação pode-se exigir respostas e responsabilidades dos agentes públicos. A accountability em geral se desdobra em duas dimensões: resposta (*answerability*) – a obrigação das autoridades de prestar contas e explicar suas decisões – e consequência (*enforcement*) – a possibilidade de sanções ou correções caso haja mau desempenho ou abuso. A transparência relaciona-se sobretudo ao

primeiro aspecto: é a base informacional que permite o escrutínio público e o controle social. Sem transparência, a fiscalização pela sociedade civil, mídia, parlamentos ou órgãos de controle fica prejudicada, caracterizando o que O'Donnell chama de “accountability horizontal frágil”. Em novas democracias, O'Donnell (1998) notou a fraqueza de muitas instituições de controle devido à falta de capacidade e de transparência, o que acarretava impunidade e perda de confiança nas instituições. Por outro lado, quando órgãos como o Ministério Público atuam com independência e divulgam informações sobre seus atos (denúncias oferecidas, investigações em curso, gastos orçamentários, resultados de ações judiciais, etc.), eles funcionam como instrumentos de accountability, iluminando áreas antes opacas da gestão pública.

No contexto latino-americano, o Ministério Público (MP) – entendido aqui como a instituição responsável pela acusação pública e defesa da legalidade, incluindo procuradores e promotores – ganhou proeminência como ator de accountability horizontal após as transições democráticas. Reformas constitucionais em diversos países (Brasil em 1988, Argentina em 1994, Colômbia em 1991, entre outras) concederam maior autonomia e atribuições ampliadas aos MPs, esperando-se que atuassem no combate à corrupção, na fiscalização de poderes e na proteção de direitos difusos. Sadek (2003), por exemplo, considera o caso brasileiro emblemático: as mudanças instituídas pela Constituição de 1988 transformaram o MP no principal fiscal autônomo da lei e “nenhuma outra instituição passou por reforma tão profunda ou expansão de responsabilidades semelhante” naquele período.

O Ministério Público brasileiro, com altas garantias de independência, tornou-se um caso paradigmático do que Guillermo O'Donnell denominou accountability horizontal – um órgão estatal capaz de controlar outros órgãos e agentes públicos em nome do interesse coletivo. Essa expansão de poderes e deveres veio acompanhada, nas décadas seguintes, por um incremento significativo de recursos e pessoal, habilitando o MP a cumprir (ao menos em parte) as expectativas de atuação mais transparente e responsiva.

Dessa forma, começa-se a vislumbrar a conexão entre capacidade institucional e transparência: para que o Ministério Público exerça seu papel de controlador e preste contas de suas ações à sociedade, ele precisa dispor de meios adequados. A hipótese central examinada nesta seção (H1.2) é precisamente que um MP com maior capacidade institucional – traduzida em orçamento robusto e maior especialização técnica – tende a apresentar maior transparência e accountability informacional. Nos subitens a seguir, exploraremos os mecanismos por trás dessa hipótese, dividindo a discussão em dois fatores-chave da capacidade: (a) recursos orçamentários e infraestrutura material; e (b) especialização organizacional (promotorias especializadas e corpo técnico qualificado). Em seguida, serão apresentados exemplos

empíricos dos Ministérios Públicos latino-americanos, evidenciando variações nessas dimensões de capacidade e seus impactos observados na transparência institucional. Por fim, discutiremos a relação entre capacidade e autonomia do MP, destacando como ambos os fatores podem atuar de forma complementar – ou em tensão – para influenciar os níveis de transparência.

2.2.2 Recursos Orçamentários e Transparência Institucional

O orçamento disponível é uma medida direta da capacidade estatal na dimensão fiscal-administrativa. Um Ministério Público com orçamento elevado (em proporção ao PIB ou per capita) possui, em tese, melhores condições de recrutar e treinar profissionais, manter infraestrutura adequada, desenvolver sistemas de informação e cumprir suas múltiplas funções. Esses recursos financeiros também possibilitam investimentos em tecnologia da informação – por exemplo, implantação de portais da transparência, bases de dados processuais, divulgação estatística de desempenho, etc. –, bem como na criação de unidades específicas de prestação de contas (ouvidorias, assessorias de comunicação, unidades de transparência). Em outras palavras, mais recursos expandem a capacidade administrativa do MP e podem viabilizar uma política ativa de transparência. Por contraste, um MP subfinanciado terá dificuldade em atender às demandas básicas de funcionamento, quanto mais em destinar pessoal e sistemas para coletar e publicar informações de qualidade sobre suas atividades.

A literatura de capacidade estatal sugere que recursos apenas não garantem bom desempenho, mas são um pré-requisito necessário. Fukuyama lembra que estados fracos muitas vezes sofrem de crônico baixo investimento em suas instituições, impedindo melhorias sistêmicas.

No caso dos MPs latino-americanos, observa-se grande variação orçamentária, que pode influenciar diretamente seus graus de transparência. Dados comparativos de orçamento indicam que em países como o Brasil¹ o Ministério Público dispõe de parcelas significativamente maiores do PIB do que seus congêneres regionais.

¹ Aqui convém fazer uma anotação: estamos investigando o MP do Brasil em nível federal, onde a instituição recebe o nome de Ministério Público da União (MPU). O orçamento então presente na tabela acima corresponde apenas ao do MPU, estando excluídos os orçamentos dos MPs em nível estadual. Logo, a cifra brasileira é na prática muito superior, conforme estudo de Luciano Da Ros (2017).

Tabela 3: Orçamento versus PIB - o tamanho das promotorias da América Latina

País	PIB em dólares (2023)	Orçamento do MP em dólares (2023)	Relação orçamento/PIB
Argentina	646,08 bilhões	~78 milhões	0,01%
Brasil (MPF)	2.173,67 bilhões	~1 bilhão	0,04%
Bolívia	45,14 bilhões	NA	NA
Chile	335,53 bilhões	~232 milhões	~ 0,07%
Colômbia	363,54 bilhões	~1,2 bilhão	0,03%
Costa Rica	86,50 bilhões	NA	NA
El Salvador	34,02 bilhões	NA	NA
Equador	118,84 bilhões	147 milhões	0,12%
Guatemala	104,45 bilhões	NA	NA
Honduras	34,40 bilhões	NA	NA
México	1.790,00 bilhões	~1,08 bilhão	0,06%
Nicarágua	17,83 bilhões	NA	NA
Panamá	83,32 bilhões	NA	NA
Paraguai	42,96 bilhões	NA	NA
Peru	267,60 bilhões	NA	NA
Rep. Dominicana	121,44 bilhões	NA	NA
Uruguai	77,24 bilhões	44,9 milhões	~0,06%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponíveis no Banco Mundial, nos sites das promotorias (transparência ativa e passiva). A sigla NA significa que a informação não estava disponível em sede de transparência ativa e, quando provocada a promotoria (transparência passiva) ela não forneceu a informação sobre o montante do seu orçamento para o ano de 2023. Em SI tem-se ausência de informação.

De acordo com estudo de Luciano Da Ros, o MP brasileiro consome cerca de 0,3% do PIB anualmente, englobando Ministério Público da União e dos estados (CARTA CAPITAL, 2017). Na análise feita acima só foi considerado o MPU no Brasil, que é reduzido, comparado com o conjunto dos MPs estaduais. Por isso a discrepância nos dados achados entre esta pesquisa e o estudo de Da Ros para Carta Capital.

Esse valor é extraordinariamente alto em perspectiva comparada – supera, por exemplo, o custo de todo o Judiciário em diversos países desenvolvidos (em Portugal equivale a 0,28% do PIB; no Chile, 0,22%; na Inglaterra e, nos EUA, em torno de 0,14% do PIB), conforme **Carta Capital**, 2017.

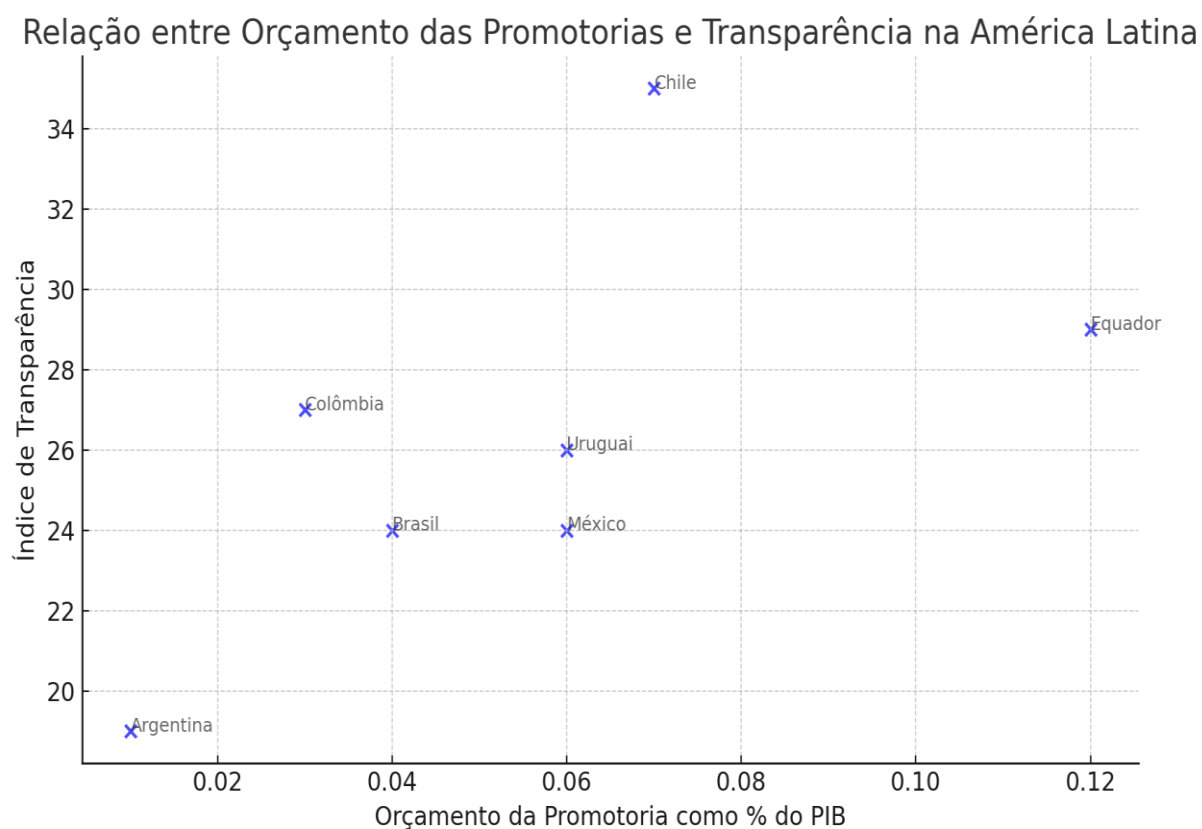
Já em outros países latino-americanos, o investimento no MP é bem menor. Estimativas sugerem que, na Argentina, o orçamento do MP (Ministério Público Fiscal) é uma fração do brasileiro, mesmo considerando o ajuste per capita; no Peru e México, apesar de reformas recentes, os recursos do MP permanecem limitados em comparação ao tamanho da economia; em países menores da América Central (como Honduras ou Guatemala, excetuando-se períodos

de apoio internacional), o MP opera com recursos escassos, muitas vezes inferiores a 0,1% do PIB. Essas diferenças orçamentárias refletem escolhas políticas e prioridades diversas em cada país, mas também resultam em capacidades desiguais de atuação e, por extensão, de transparência.

No caso da tabela acima é gritante a ausência de dados básicos, como o orçamento da promotoria, o que impediu uma análise mais robusta do tamanho do órgão na região. Em aproximadamente 60% da amostra (11 de 18 casos) não houve retorno quanto ao pedido de transparência passiva e, portanto, não foi possível investigar a relação orçamento versus PIB.

Por isso, faz-se necessário inter-relacionar esses dados com o índice de transparência aqui proposto. Ao se mesclar essas informações, obtém-se o seguinte resultado:

Figura 1: Relação entre tamanho das promotorias da América Latina e o índice de transparência proposto na tese



Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico acima apresenta a relação entre o orçamento das promotorias como percentual do PIB e o índice de transparência nos países da América Latina. Ele permite visualizar se há uma correlação entre o investimento financeiro nessas instituições e o nível de transparência alcançado.

Principais observações:

- O Equador, com o maior percentual de orçamento em relação ao PIB (0,12%), figura entre os países com um índice de transparência relativamente alto, (29), ficando atrás apenas do Chile.
- O Chile, apesar de um percentual menor de orçamento (0,07%), possui o maior índice de transparência da amostra (35).
- Brasil e México possuem orçamentos intermediários (0,04% e 0,06% do PIB, respectivamente), mas compartilham um nível semelhante de transparência, isto é, regular (24). Logo, aqui tem-se uma relação direta entre investimento e transparência.
- Países como Argentina e Uruguai, com percentuais de orçamento mais baixos, apresentam transparências variáveis. A Argentina pontua no índice como transparência ruim e

o Uruguai, transparência regular. Aqui também, observa-se uma relação linear entre o tamanho da promotoria e a transparência ofertada.

A análise do gráfico pode contribuir para a hipótese da pesquisa ao sugerir que, embora maior investimento institucional possa estar relacionado a maior transparência, essa relação não é linear em todos os casos, indicando a necessidade de considerar fatores adicionais, como as leis de acesso à informação e a qualidade do regime democrático, variáveis de controle que serão investigadas no Capítulo 3.

Com mais recursos, o MP pode coletar e divulgar dados de forma mais sistemática. Por exemplo, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no Brasil – órgão de controle criado em 2004 – estabeleceu exigências de portais da transparência para todos os ramos do MP, onde devem ser publicados gastos, salários, estatísticas de processos, etc. O cumprimento de tais obrigações demanda estrutura administrativa: setores internos dedicados à gestão da informação e tecnologia, capacidade de padronização de dados nas diversas unidades regionais, e pessoal qualificado para alimentar os sistemas em tempo real. Não por acaso, o MP brasileiro, beneficiário de alto orçamento, consegue manter portais relativamente completos (ainda que haja críticas quanto à dificuldade de acesso a alguns dados, dada a quantidade de informação). Em contraste, Ministérios Públicos com poucos recursos frequentemente apresentam portais rudimentares ou desatualizados, sem equipe exclusiva para transparência. A Guatemala, por exemplo, durante os anos de funcionamento da CICIG (com auxílio externo), conseguiu modernizar parcialmente sua gestão de casos e dar publicidade a grandes investigações de corrupção; porém, com a redução de apoio e orçamento, essa capacidade informacional sofreu retrocessos. Assim, a hipótese de trabalho ganha respaldo: maior orçamento tende a resultar em maior transparência, seja porque possibilita atender às leis de acesso à informação, seja porque permite ao MP publicar dados voluntariamente como forma de demonstrar serviço e justificar sua dotação orçamentária frente à sociedade.

Entretanto, é importante notar que o uso do orçamento também importa. Se os recursos adicionais forem majoritariamente consumidos em salários elevados e benefícios corporativos (como apontam críticas ao “gigantismo” do MP brasileiro, CARTA CAPITAL, 2017) o efeito sobre a transparência pode ser indireto ou nulo. Por outro lado, quando há investimento gerencial e incentivos institucionais para a transparência (por exemplo, planos de metas de divulgação, indicadores de desempenho publicados trimestralmente), a disponibilidade de recursos facilita a concretização dessas iniciativas. Em suma, o orçamento elevado é uma condição favorável – ainda que não suficiente por si só – para uma cultura de transparência no Ministério Público.

2.2.3 Especialização Institucional e Accountability Informacional

A especialização organizacional é um dos pilares fundamentais da capacidade institucional dos Ministérios Públicos (MPs) e impacta diretamente a transparência e a accountability informacional dessas instituições. No contexto desta pesquisa, a especialização refere-se à segmentação do Ministério Público em promotorias específicas, organizadas por áreas temáticas, e à alocação de recursos e quadros técnicos para funções especializadas. A hipótese aqui trabalhada sugere que promotorias altamente especializadas em direito penal – ou no máximo em direito penal e proteção a vítimas – tendem a ser mais transparentes do que aquelas que dispersam suas funções em múltiplos temas, como patrimônio público, meio ambiente, consumidor, direitos difusos e infância. Isso ocorre porque, ao focalizar em um ou poucos temas, essas unidades conseguem organizar melhor seus dados e publicizar sua atuação de forma mais clara e acessível à sociedade. Em contrapartida, promotorias que acumulam diversas atribuições enfrentam dificuldades para sistematizar informações relevantes sobre cada uma das áreas de atuação, impactando negativamente os níveis de transparência.

Esse fenômeno pode ser explicado sob diferentes perspectivas teóricas. Fukuyama (2013) argumenta que a capacidade estatal não se mede apenas pelo escopo das funções desempenhadas pelo Estado, mas sim pela eficácia com que essas funções são realizadas. No caso do Ministério Público, isso significa que uma promotoria excessivamente abarcante, que assume múltiplas responsabilidades para além da persecução penal, pode acabar sobrecarregada e incapaz de oferecer dados organizados e compreensíveis ao público. Assim, a especialização reduz a complexidade organizacional e permite uma alocação mais eficiente de recursos humanos e tecnológicos para monitoramento e divulgação de informações. Isso se alinha à lógica de “autonomia inserida” proposta por Evans (1995), segundo a qual burocracias eficazes precisam de autonomia técnica para desenvolver expertise em um campo restrito, sem diluição de prioridades institucionais.

Além disso, o custo da transparência varia de acordo com a estrutura organizacional da instituição. Conforme Grigorescu (2003), transparência não é um dado inato das instituições, mas sim um processo que envolve custos organizacionais, tais como coleta, processamento e disseminação de dados. Quanto mais dispersas forem as funções de uma promotoria, maior será o custo de reunir informações coerentes e atualizadas sobre todas as suas áreas de atuação, o que pode levar a déficits de transparência. Em termos práticos, um Ministério Público que lida apenas com direito penal pode facilmente divulgar estatísticas de denúncias oferecidas, taxas de condenação e indicadores sobre eficiência da persecução criminal. Em contrapartida, um MP

que acumula múltiplas funções terá dificuldades para produzir e divulgar informações detalhadas sobre todas as suas frentes de atuação, e, como resultado, poderá oferecer um nível mais baixo de transparência.

A experiência dos Ministérios Públicos latino-americanos confirma essa relação entre especialização e transparência. No Chile, a reforma processual penal de 2000 criou a Fiscalía Nacional, um Ministério Público com foco quase exclusivo na persecução penal e proteção a vítimas. O MP chileno está estruturado em promotorias regionais altamente especializadas, com unidades específicas para crimes como narcotráfico, delitos sexuais e delitos econômicos. Essa especialização favorece a transparência: a Fiscalía Nacional publica relatórios periódicos detalhados sobre cada uma dessas áreas, incluindo número de investigações, taxas de arquivamento e tempo médio de tramitação dos casos. Além disso, o site oficial do MP chileno disponibiliza bases de dados interativas que permitem à sociedade monitorar o desempenho do órgão em sua missão principal – a persecução penal.

Em contraste, o Brasil adotou um modelo altamente fragmentado e abrangente, no qual o Ministério Público não se restringe ao direito penal, mas também assume funções em áreas como meio ambiente, direitos difusos, infância e juventude, patrimônio público, consumidor e fiscalização de políticas públicas. Embora esse modelo tenha sido elogiado por sua abrangência e flexibilidade, ele apresenta dificuldades evidentes em termos de transparência. Como cada promotoria atua em diversas frentes, a coleta de informações padronizadas se torna um desafio, e muitas unidades do MP acabam publicando dados genéricos, sem o detalhamento necessário para a sociedade avaliar seu desempenho. Diferentes ramos do MP no Brasil apresentam níveis desiguais de transparência: enquanto algumas promotorias (como o MP Federal e as promotorias criminais estaduais) oferecem estatísticas detalhadas sobre suas atividades, outras áreas (como a de patrimônio público e meio ambiente) frequentemente deixam lacunas informacionais.

Na Argentina, o Ministério Público da Nação também enfrenta desafios decorrentes da dispersão temática. Embora tenha promotorias especializadas, muitas delas acumulam funções diversas, o que dificulta a construção de uma política unificada de transparência. A PROCUVIN (Procuradoria contra a Violência Institucional), por exemplo, tem como atribuição investigar casos de abusos policiais e penitenciários, mas também lida com temas de direitos humanos e segurança pública de forma ampla. Esse escopo alargado tem dificultado a sistematização de informações públicas sobre sua atuação, ao contrário do que ocorre nas promotorias penais estritas.

Já na Colômbia, a Fiscalía General da Nação é majoritariamente voltada à persecução penal, contando com unidades especializadas para crimes organizados, homicídios e corrupção. Como resultado, tem conseguido manter uma política de transparência mais eficiente, publicando regularmente dados estatísticos detalhados sobre cada tipo de delito investigado.

A relação completa das promotorias latino-americanas e sua classificação conforme especialização pode ser verificada na tabela abaixo:

Tabela 4: Classificação das promotorias latino-americanas segundo sua especialização

País	Competência conforme descrito na lei orgânica e constituição	Classificação da promotoria
Argentina	“promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad.”, conforme Lei 24.946/1998	Generalista
Brasil	“incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” Art. 1º da Lei 8625/1993	Generalista
Bolívia	“defenderá la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y ejercerá la acción penal pública.” Art. 225 da Constituição de 2009	Generalista
Chile	“función es dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos.” Art. 1º da Lei 19640/1999	Especializada
Colômbia	“La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo”. Art. 250 da Constituição	Especializada
Costa Rica	SI	SI

País	Competência conforme descrito na lei orgânica e constituição	Classificação da promotoria
Panamá	Son atribuciones del Ministerio Público: 1. Defender los intereses del Estado o del Municipio. 2. Promover el cumplimiento o ejecución de las Leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas. 3. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes. 4. Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales. 5. Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos. 6. Ejercer las demás funciones que determine la Ley. Art. 220 da Constituição de 2004.	Generalista
Paraguay	Promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas; Art. 268 da Constituição de 1992.	Generalista
Peru	Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación. Art. 159 da Constituição de 1993	Generalista
Rep. Dominicana	El Ministerio Público es el órgano del sistema de justicia responsable de la formulación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad, dirige la investigación penal y ejerce la acción pública en representación de la sociedad. En el ejercicio de sus funciones, el Ministerio Público garantizará los derechos fundamentales que asisten a ciudadanos y ciudadanas, promoverá la resolución alternativa de disputas, dispondrá la protección de víctimas y testigos y defenderá el interés público tutelado por la ley. Art. 169 da Constituição.	Especializada
Uruguai	El Ministerio Público es el titular de la acción penal. Deberá practicar todas las diligencias que sean conducentes al éxito de la investigación. Art. 43 do Código de Processo Penal	Especializado
Venezuela	Velar por el efectivo cumplimiento de la Constitución de la República, de los tratados, acuerdos e convenios internacionales, así como las demás leyes; ejercer la acción penal; intervenir en defensa de la constitucionalidad y legalidad en los casos de nulidad de actos públicos (...). Art. 16 da Lei Orgânica de 2007	Generalista

Fonte: elaborado pela autora a partir das Constituições, Códigos de Processo Penal e Leis Orgânicas das promotorias latino-americanas.

2.2.4 Impacto da Especialização na Produção de Informação e na Accountability

A relação entre especialização e transparência pode ser resumida da seguinte forma:

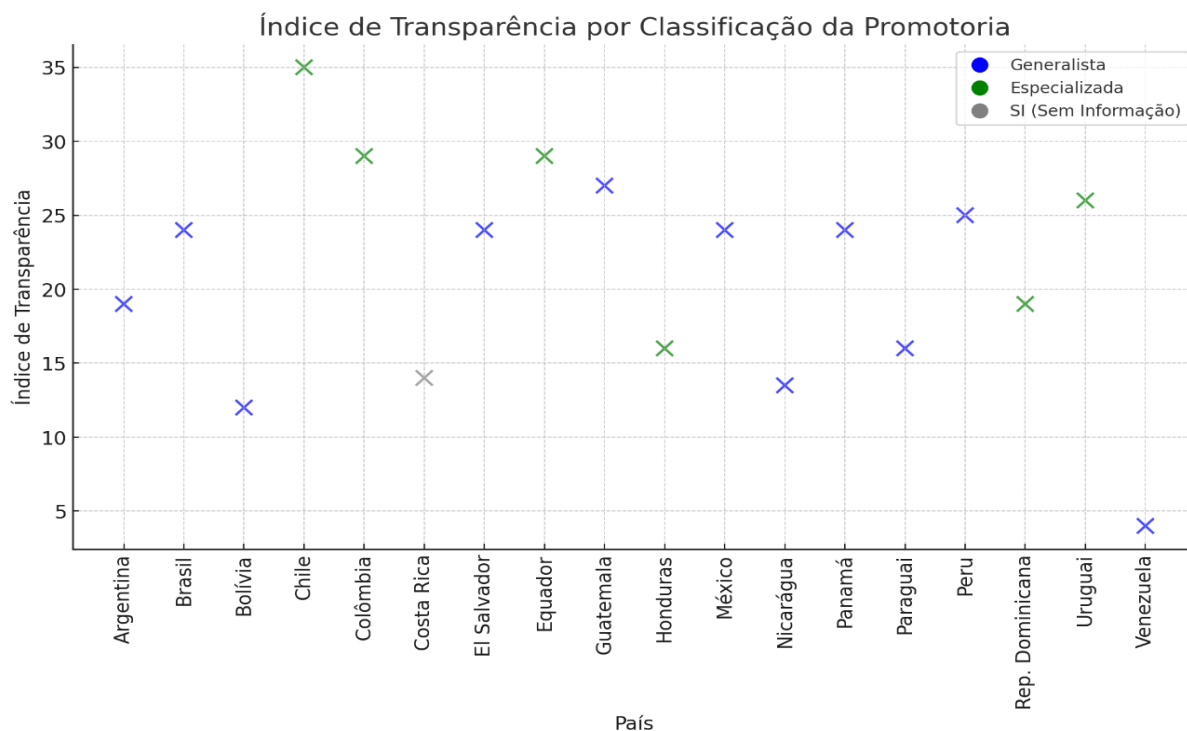
1. **Promotorias especializadas em direito penal e proteção a vítimas** → maior transparência, pois lidam com um escopo reduzido de temas, permitindo a produção eficiente de informações sistematizadas sobre suas atividades.

2. **Promotorias generalistas ou com múltiplas atribuições** → menor transparência, pois o custo de organizar e divulgar informações sobre todas as áreas de atuação é elevado, dificultando a prestação de contas detalhada.

Dessa maneira, pode-se inferir que a especialização institucional não apenas aumenta a eficiência do Ministério Público, mas também facilita a accountability informacional. Promotorias excessivamente abrangentes, ao diluírem seus esforços em múltiplas funções, não apenas comprometem sua eficiência operacional, mas também dificultam a transparência de suas ações. Portanto, uma estrutura organizacional mais enxuta e especializada tende a ser mais eficaz na entrega de informações públicas de qualidade, promovendo maior controle social e confiança na instituição.

O gráfico, apresentado na figura abaixo ilustra essa relação:

Figura 2: Transparência e grau de especialização das promotorias da América Latina



Fonte: elaborado pela autora.

A relação entre especialização das promotorias e transparência informacional na América Latina confirma, em grande parte, a hipótese de que promotorias mais especializadas tendem a apresentar maiores níveis de transparência. Essa correlação pode ser observada ao comparar os países que adotam modelos de promotorias especializadas com seus respectivos índices de transparência.

Da figura acima, podem ser identificados alguns padrões:

- As promotorias especializadas apresentam melhores índices de transparência: Chile, Equador, Colômbia, Uruguai e República Dominicana, que possuem promotorias mais especializadas e burocratizadas, portanto (ou fortemente voltadas para a persecução penal e proteção de vítimas), se situam entre os países com melhores desempenhos no índice de transparência.
- As promotorias generalistas apresentam níveis mais baixos de transparência: Países como Argentina, Brasil, México, Paraguai, Nicarágua, Bolívia e Venezuela, que adotam modelos generalistas (isto é, onde os promotores atuam em diversas áreas como meio ambiente, infância, patrimônio público, além da esfera penal), tendem a apresentar índices de transparência mais baixos.

2.2.5 Variações Empíricas na Capacidade e Transparência dos MPs Latino-Americanos

Para fundamentar empiricamente a relação entre capacidade institucional e transparência, é útil comparar alguns casos nacionais de Ministérios Públicos na América Latina. A região oferece um verdadeiro laboratório comparado, com instituições que, apesar de compartilharem um papel funcional similar, exibem distintos níveis de recursos, especialização, autonomia e, conseqüentemente, diferentes graus de transparência. Nesta subseção, destacamos brevemente exemplos ilustrativos, preparando o terreno para a inclusão de dados quantitativos (nas tabelas mencionadas) e qualitativos mais extensos posteriormente no capítulo.

- Brasil: Como já mencionado, o Ministério Público brasileiro é um caso à parte em termos de capacidade. Dotado de ampla autonomia constitucional, orçamentos generosos (0,3% do PIB) e mais de 13 mil membros em todo o país (CARTA CAPITAL, 2017), o MP do Brasil conseguiu desenvolver uma estrutura difusa e relativamente transparente. Existem promotorias praticamente para cada ramo do direito: criminal, cível, eleitoral, trabalhista, militar, ambiental, patrimônio público, consumidor, direitos humanos, infância e juventude, entre outras. Essa segmentação vem acompanhada de órgãos de coordenação nacional que padronizam procedimentos. Em matéria de transparência, o MP brasileiro é sujeito à Lei de Acesso à

Informação (LAI) desde 2011 e à resolução do CNMP que obriga a divulgação ativa de dados funcionais e financeiros. Hoje, em tese, qualquer cidadão pode acessar portais da transparência dos MPs (federal e estaduais) e encontrar informações como: número de inquéritos instaurados e denúncias oferecidas por tipo de crime; lista de membros, seus salários e eventuais pendências disciplinares; execução orçamentária detalhada; plano estratégico institucional e metas. Claro que transparência não significa ausência de críticas: a sociedade civil frequentemente pressiona por dados mais acessíveis e por maior publicidade de indicadores de desempenho (por exemplo, taxa de condenações, tempo médio de tramitação dos processos criminais iniciados pelo MP, etc.). Ainda assim, no contexto regional, o MP brasileiro desponta como um dos mais transparentes, muito em virtude de sua capacidade institucional elevada que lhe permitiu investir em sistemas de informação (como o projeto MP Digital) e em capital humano especializado em gestão de dados.

- Chile: O Ministério Público do Chile (Fiscalía Nacional) foi criado com a reforma processual penal de 2000, adquirindo autonomia funcional e separação do Poder Judiciário. Em termos de recursos, opera com orçamento mais modesto que o brasileiro, mas ainda assim razoável (conforme dados do governo chileno, cerca de 0,1–0,2% do PIB é destinado ao seu MP, variando ano a ano). Sua estrutura organizacional contempla unidades especializadas em temas penais em áreas como tráfico de drogas, delitos econômicos, delitos violentos e atenção a vítimas. A especialização penal, aliada à cooperação interinstitucional, deu ao MP chileno condições de apresentar resultados concretos, como aumento nas taxas de persecução penal e redução de atrasos processuais. No quesito transparência, a Fiscalía chilena publica relatórios estatísticos semestrais e anuais, desagregados por tipo de crime e região, disponíveis em seu site. Também implementou, já na década de 2000, um sistema de informações chamado *SAF* (Sistema de Apoyo Fiscal) para monitorar a gestão dos casos, cujos dados agregados são eventualmente divulgados. Ainda que a cultura chilena de serviço público seja relativamente fechada, a capacidade técnica do MP (com promotores bem treinados e especializados) pressionou por maior divulgação de seus êxitos, até para obter legitimidade perante a população em um novo sistema de justiça criminal. Assim, vemos que, com capacidade institucional alta, o MP do Chile alcançou um patamar elevado de transparência.

- Guatemala e Honduras: Em contraste, alguns países centro-americanos ilustram os desafios de baixa capacidade. O MP da Guatemala, apesar de ter ganhado notoriedade internacional durante o período da CICIG (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala) pelo desmantelamento de esquemas de corrupção de alto nível, historicamente padeceu de recursos exíguos e interferências políticas intensas. Até poucos anos atrás,

promotorias no interior guatemalteco contavam com equipe mínima, muitas vezes um único fiscal para cobrir dezenas de municípios, sem equipe de apoio ou tecnologia – um claro exemplo de capacidade limitada. Nessas condições, a transparência ficava comprometida: havia dificuldade até mesmo em manter registros estatísticos básicos de quantos casos eram abertos ou denunciados anualmente. A CICIG, ao aportar expertise e algum financiamento, ajudou a criar unidades especializadas (p.ex. Fiscalía Especial Contra la Impunidad – FECI) e melhorar a coleta de dados, resultando em relatórios mais robustos durante o período de atuação conjunta. Contudo, a sustentabilidade dessas melhorias é questionável com o fim da cooperação internacional e a persistência de orçamentos apertados. Já em Honduras, a Fiscalía Geral tem enfrentado críticas pela opacidade; o país criou recentemente uma Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad da Corrupção (UFECIC, depois UFERCO) para casos complexos, mas essa unidade luta contra a falta de pessoal e infraestrutura, o que limita sua capacidade de mostrar resultados e publicizar informações. Esses casos sugerem que, onde a capacidade institucional é baixa, a transparência tende a ser igualmente baixa – seja por ausência de dados sistematizados, seja por desinteresse político em expor a própria inação.

- Argentina e México: casos intermediários interessantes. Na Argentina, o Ministério Público da Nação conquistou autonomia funcional na reforma constitucional de 1994. A dotação orçamentária do MPF argentino cresceu gradualmente, mas ainda fica aquém dos padrões brasileiro ou chileno, situando-se em patamar mediano. A estrutura conta com algumas procuradorias importantes (por exemplo, a PROCUVIN para violência institucional, a UFEMA para meio ambiente, a PROCELAC para crimes financeiros, etc.), sinalizando certa abrangência. Em termos de transparência, nos últimos anos houve progressos: o MPF passou a divulgar relatórios detalhados através de seu Observatório de Ministério Público, com dados sobre criminalidade organizada, indicadores de eficiência e até um *ranking* de produtividade das procuradorias regionais. Contudo, a continuidade dessas iniciativas esbarra em mudanças de liderança e contextos políticos – em 2017, por exemplo, sob nova gestão, algumas dessas práticas de divulgação retrocederam. O caso argentino reforça que capacidade institucional é fundamental, mas vontade política e cultura organizacional também influenciam a sustentação da transparência. Já no México, a situação do antigo Ministério Público (Procuraduría General de la República – PGR) era marcada por dependência do Poder Executivo e baixo desempenho; a transição recente para a Fiscalía General da República (FGR), com promessa de maior autonomia, buscou também aprimorar a capacidade técnica. A FGR recebeu incremento de orçamento e tem investido em novas unidades (anticorrupção, direitos humanos, desaparecimentos forçados), mas enfrenta o legado de práticas opacas. A lei impõe à FGR a

publicação de relatórios anuais ao Congresso e dados sobre seu trabalho, porém a implementação é lenta. Observadores mexicanos notam que, apesar de recursos relativamente altos dedicados à segurança e justiça no país, a transparência efetiva do MP ainda não se concretizou plenamente devido à necessidade de reforma cultural interna e consolidação de sua autonomia recente. Isso exemplifica que capacidade e autonomia precisam caminhar juntas: de pouco adianta elevar o orçamento se a instituição não estiver comprometida em usá-lo para se modernizar e prestar contas.

Em conclusão parcial desta comparação, percebe-se que os Ministérios Públicos com maior capacidade institucional – seja medida por recursos per capita, proporção do PIB investida ou grau de especialização de suas estruturas – tendem a apresentar melhores práticas de transparência e entrega de informações à sociedade, conforme se infere da Figura 1 e da Figura 2. A combinação desses dados quantitativos com as evidências qualitativas apresentadas reforça a tese de que capacidade e transparência estão correlacionadas positivamente na experiência latino-americana recente.

2.2.6 Considerações finais: relação entre autonomia e capacidade institucional

A autonomia institucional do Ministério Público refere-se ao grau de independência da instituição em relação a interferências de outros poderes (Executivo, Legislativo e mesmo Judiciário) e a garantia de autogoverno em aspectos administrativos e funcionais. Autonomia implica, por exemplo, mandato fixo para o Procurador-Geral sem demissão arbitrária, iniciativa própria de orçamento, poderes para gerir pessoal e definir a política criminal do órgão, e ausência de vínculos hierárquicos externos. Na América Latina, muitas constituições e leis orgânicas nas últimas décadas reforçaram a autonomia dos MPs sob o argumento de resguardar a imparcialidade da persecução penal e permitir que promotores combatam o crime e a corrupção sem pressões políticas. Em teoria, uma instituição mais autônoma está mais livre para revelar abusos de autoridades e tornar públicas investigações sensíveis, ou seja, a autonomia seria conducente à transparência na medida em que o MP não precisaria temer represálias de poderosos ao expor informações incômodas. No entanto, a relação entre autonomia e transparência pode ser mais complexa: autonomia sem mecanismos de controle e sem capacidade interna pode gerar opacidade corporativa, ao passo que controles excessivos podem tolher a divulgação de informações.

No âmbito teórico, a autonomia burocrática tem sido apontada como complementar à capacidade para gerar bons resultados governamentais. Estudos indicam que capacidade estatal

e autonomia burocrática combinadas produzem políticas mais efetivas – e isso pode se estender à transparência. Por exemplo, Cingolani et al. (2015) argumentam que burocracias profissionais (alta capacidade) aliadas à proteção contra ingerência política (autonomia) maximizam a consecução de metas de desenvolvimento.

Traduzindo para nosso objeto: um MP profissionalizado e dotado de recursos (capacidade), se também desfruta de autonomia, terá incentivos e condições para expor dados fidedignos de seu trabalho, pois não estará sujeito a ordens superiores para ocultar estatísticas ou casos. Ademais, a autonomia lhe permite estabelecer uma agenda institucional voltada ao interesse público – por exemplo, decidir que vai priorizar o combate a certa modalidade criminal e publicar relatórios anuais sobre isso, sem depender do aval prévio de um ministro da justiça ou equivalente.

O caso do Brasil novamente é ilustrativo: aqui o MP é considerado “o quarto poder” de tão autônomo, controlado internamente por seu Conselho (CNMP) e externamente apenas pelos Tribunais de Contas e pelo Judiciário em aspectos jurisdicionais. Essa autonomia ampla possibilitou que procuradores brasileiros movessem ações contra presidentes, ministros e grandes empresas, frequentemente divulgando fatos investigativos à sociedade e à imprensa (o que muitas vezes gerou controvérsia por possível publicidade opressiva de investigados, mas, em termos de transparência, significou alto fluxo de informações). Como já citado, Sadek (2003) classifica o MP brasileiro como encarnação da accountability horizontal precisamente por sua independência para fiscalizar outros poderes.

Porém, curiosamente, foi justamente essa autonomia expansiva que levou à criação do CNMP, um órgão de controle interno-externo que impõe regras de transparência e prestação de contas ao MP, indicando que autonomia sem accountability interna poderia levar a corporativismo. Ou seja, detectou-se a necessidade de equilibrar autonomia com mecanismos que forçassem a transparência e a responsabilidade. De fato, o CNMP hoje atua para assegurar que os MPs divulguem suas informações financeiras e de gestão (por exemplo, o CNMP publicou um *Ranking da Transparência* das unidades do MP, estimulando competição saudável nesse quesito). Assim, no caso brasileiro, autonomia e capacidade combinaram-se para produzir um MP forte, e a introdução de um freio institucional (o Conselho) garantiu que essa força não se convertesse em opacidade, mas sim em mais transparência pública.

Em outros países, vemos variações interessantes: no México, por muito tempo o MP (PGR) careceu de autonomia, sendo subordinado ao Presidente – o que contribuía para sua ineficácia e também para um baixo compromisso com transparência (dados sobre investigações de desaparecimentos ou corrupção eram escassos e dificilmente divulgados). A reforma que

criou a Fiscalía autónoma (2018) visou melhorar isso; entretanto, sem um incremento imediato na capacidade ou mudança cultural, a maior autonomia formal ainda não resultou em transparência substancial. Já na Colômbia, a Fiscalía General sempre teve formalmente autonomia e considerável capacidade técnica, o que lhe permitiu investir em sistemas como o *Spoa* (Sistema Penal Oral Acusatorio) e publicar indicadores relativamente confiáveis sobre criminalidade. Contudo, ocasionalmente a interferência política (por exemplo, pressões do Executivo sobre o Fiscal General em determinados casos) afetou a disposição em dar transparência total a investigações politicamente sensíveis. Assim, a autonomia precisa ser efetiva e acompanhada de liderança institucional comprometida com valores de abertura.

Por outro lado, a falta de autonomia invariavelmente prejudica a transparência. Se o MP é dependente politicamente, é mais provável que haja censura ou manipulação na divulgação de informações que possam constranger o governo de plantão. Por exemplo, em países onde o Procurador-Geral pode ser demitido sumariamente pelo Presidente (situação que ocorria no Paraguai até reformas recentes, ou na Venezuela atual), a instituição tende a ser reticente em publicar dados ou movimentos que desagradem o poder – o que configura uma transparência seletiva ou quase inexistente. Nesses casos, mesmo que a capacidade em termos de orçamento não seja tão baixa, a ausência de autonomia funcional produz um viés de sigilo em temas delicados. Em suma, capacidade institucional e autonomia costumam atuar de forma complementar para promover transparência: recursos e especialização geram informação de qualidade, e autonomia garante liberdade para divulgá-la.

Entretanto, deve-se reconhecer um possível tensionamento: instituições altamente autônomas podem, se não houver cultura de accountability, tornar-se autorreferentes e pouco transparentes sobre si mesmas. A autonomia confere poder de autorregulação, e um MP autônomo poderia escolher não expor suas falhas ou esconder dados que revelem ineficiência, a menos que haja contrapesos (internos ou externos) ou uma forte ética pública. Esse risco é mencionado por analistas da accountability que alertam que órgãos de controle também precisam ser controlados. Por isso, a convergência de capacidade e autonomia precisa vir acompanhada de um arcabouço normativo de transparência – leis de acesso à informação aplicáveis ao MP, controle social ativo, imprensa livre investigativa – para assegurar que a autonomia resulte em mais abertura e não em menos. Felizmente, na maior parte dos países latino-americanos, as leis de transparência aprovadas nos anos 2000 abrangem todas as instituições públicas, incluindo os Ministérios Públicos, o que fornece uma base legal para exigir informações. Onde essa cultura de exigência se soma a um MP capaz e independente, obtêm-se os melhores resultados de accountability informacional.

Para concluir, a seção demonstrou que capacidade institucional elevada – marcada por orçamentos robustos e alta especialização em temas penais – está associada a maior transparência nos Ministérios Públicos da América Latina, enquanto capacidade reduzida costuma vir acompanhada de opacidade. Foram discutidos os mecanismos teóricos e exemplos práticos que sustentam essa relação, bem como a importância da autonomia institucional como fator que potencializa (ou, se ausente, dificulta) a transparência. A argumentação aqui construída sugere que investir em capacidade – tanto em recursos quanto em organização – e assegurar autonomia são estratégias complementares para fortalecer a accountability democrática por meio da transparência das instituições de justiça. Em última instância, um Ministério Público transparente e eficaz contribui para consolidar o Estado de Direito e a confiança pública, objetivos centrais das democracias latino-americanas contemporâneas.

2.3 Impacto do Modelo Organizacional na Transparência dos Ministérios Públicos Latino-Americanos

Esta seção analisa detalhadamente como o modelo organizacional influencia a transparência institucional nos Ministérios Públicos da América Latina. Seguindo o padrão das seções anteriores deste Capítulo 2, parte-se de uma hipótese teórica para, em seguida, empreender uma comparação entre diferentes casos nacionais. O foco recai sobre a relação entre hierarquia organizacional e transparência (ou accountability *informacional*) nessas instituições. Em particular, investiga-se se estruturas altamente hierarquizadas e burocráticas tendem a promover maior transparência, enquanto arranjos mais flexíveis poderiam dificultá-la. Adiante, será inserida uma análise quantitativa dessa relação – incluindo uma tabela classificando as promotorias em “hierarquizadas” e “flexíveis”. Essa integração dos dados empíricos permitirá verificar se os padrões observados nos casos latino-americanos corroboram a hipótese teórica proposta. Por ora, delinearemos a hipótese e o embasamento teórico, para depois comparar modelos organizacionais específicos (como os de Argentina, Chile e Uruguai, de um lado, e o do Brasil, de outro) e discutir as implicações de cada arranjo para a transparência.

2.3.1 Hipótese: Burocracia Hierárquica como Fator de Transparência

A hipótese central considerada é que estruturas organizacionais hierárquicas e burocráticas favorecem a transparência institucional, ao passo que modelos mais flexíveis e

descentralizados podem dificultar a prestação de contas e a divulgação de informações. Essa ideia apoia-se em clássicas teorias organizacionais, notadamente a concepção weberiana de burocracia. Max Weber (1992), ao descrever o *tipo ideal* burocrático, enfatizou características como hierarquia bem definida, regras formais, divisão do trabalho e recrutamento meritocrático, argumentando que essas características tornam as organizações mais eficientes e imparciais.

Um efeito colateral positivo desse arranjo é justamente aumentar a accountability: decisões impessoais, baseadas em regras, tendem a ser registradas de forma transparente e justificável. De fato, Weber entendia transparência e accountability como elementos centrais de uma burocracia racional-legal, na medida em que servidores seguem procedimentos claros e respondem a superiores e às normas legais, atuando de forma aberta ao escrutínio público.

Em outras palavras, a burocracia weberiana promove a previsibilidade e a documentação sistemática dos atos administrativos, o que garante que toda decisão seja registrada, promovendo responsabilidade e transparência. A transparência pode ser entendida aqui como a disponibilidade de informações sobre a atuação institucional de modo que os cidadãos e instâncias de controle possam monitorá-la. Quando a estrutura organizacional impõe procedimentos padronizados e registros formais, cria-se uma *trilha de papel* (paper trail) que facilita esse monitoramento. Por contraste, estruturas informais ou personalistas (antíteses da burocracia weberiana) costumam carecer desses mecanismos, permitindo decisões arbitrárias e opacas.

No campo da Ciência Política e da sociologia das instituições, há literatura empírica que apoia a associação entre burocracia hierárquica e bons níveis de transparência e integridade. Evans e Rauch (1999), em um estudo pioneiro, construíram um índice de “weberianismo” burocrático e demonstraram que Estados com serviços públicos mais meritocráticos e profissionais exibem melhores desempenhos governamentais. Em particular, burocracias com recrutamento baseado em mérito e carreiras estruturadas mostraram-se menos suscetíveis à corrupção.

A corrupção reduzida relaciona-se fortemente com maior transparência, pois indica que os procedimentos internos são menos capturados por interesses privados e mais alinhados ao interesse público. Outros estudos subsequentes reforçam que características burocráticas clássicas – como mérito e carreira previsível – correlacionam-se com maior accountability e menor propensão ao clientelismo. Assim, do ponto de vista teórico, espera-se que Ministérios Públicos organizados de forma burocrática (com alta hierarquização, regras claras e divisão de funções) criem um ambiente institucional propício à transparência ativa e passiva. A

accountability informacional – capacidade de a instituição prover informações acuradas sobre seus atos – tenderia a ser mais efetiva em organizações com cadeia de comando definida e procedimentos uniformes, pois há *responsabilidades claramente alocadas dentro da cadeia de comando* e uma cultura de observância a regras que salvaguardam a transparência. Em suma, a hipótese sustentada é a de que “mais burocracia” (no sentido weberiano) implica *mais transparência*.

Por outro lado, presume-se que modelos organizacionais flexíveis, descentralizados ou menos burocráticos podem dificultar a transparência. Nesses modelos, a ausência de hierarquia clara e de procedimentos uniformes pode gerar lacunas na prestação de contas. Teoricamente, quando cada membro ou unidade atua com ampla autonomia e sem supervisão estrita, há risco de informações não serem sistematicamente coletadas ou divulgadas. A literatura sobre organizações adverte que, sem estruturas formais, torna-se mais difícil monitorar e padronizar o comportamento dos agentes públicos, o que impacta negativamente a abertura de dados. A ideia aqui não é que a flexibilidade seja inerentemente ruim – ela pode trazer agilidade e inovação –, mas sim que a flexibilização excessiva, desacompanhada de mecanismos equivalentes de coordenação, tende a criar *zonas de opacidade*. Em suma, a discussão teórica sugere um *trade-off*: a rigidez burocrática favorece a transparência e o controle, enquanto a flexibilidade institucional aumenta o risco de inconsistências e menor accountability informacional (H1.3). Nos parágrafos seguintes, essa hipótese será examinada comparativamente nos casos latino-americanos selecionados.

2.3.2 Modelos Organizacionais em Perspectiva Comparada

Para verificar como a hierarquia influencia a transparência, podemos comparar Ministérios Públicos latino-americanos com arranjos organizacionais distintos. De um lado, há modelos altamente hierárquicos, cujos exemplos emblemáticos são Argentina, Chile e Uruguai. De outro, um modelo mais flexível e plural, cuja principal exemplificação é o Brasil. Esta comparação ilustra como as diferenças estruturais se refletem na capacidade de cada instituição tornar públicas suas informações e ser submetida ao escrutínio.

Tabela 5: Classificação das promotorias segundo seu modelo organizacional

País	Modelo de Promotoria
Argentina	Hierarquizada
Bolívia	Hierarquizada
Brasil	Flexível
Chile	Hierarquizada
Colômbia	Hierarquizada
Costa Rica	Hierarquizada
Cuba	Hierarquizada
Equador	Hierarquizada
El Salvador	Hierarquizada
Guatemala	Hierarquizada
Honduras	Hierarquizada
México	Hierarquizada
Nicarágua	Hierarquizada
Panamá	Hierarquizada
Paraguai	Hierarquizada
Peru	Hierarquizada
Uruguai	Hierarquizada
Venezuela	Hierarquizada

Fonte: Elaborado pela autora a partir das Constituições e Leis Orgânicas.

• **Modelo Hierárquico (Argentina, Chile, Uruguai):** nessas experiências, o Ministério Público caracteriza-se por uma cadeia de comando unificada, liderada por um Procurador-Geral (ou Fiscal General) que detém autoridade sobre os membros da instituição. Em termos formais, trata-se de organizações autônomas em relação aos demais Poderes, porém internamente hierarquizadas. A lei orgânica do Ministério Público chileno (1999), por exemplo, define explicitamente que o Ministério Público é “*un organismo autónomo y jerarquizado, cuya función es dirigir... la investigación de los hechos*”. Isso significa que, embora goze de autonomia frente ao Executivo ou Legislativo, internamente há níveis de autoridade: o Fiscal Nacional no Chile pode expedir instruções gerais vinculantes a todos os promotores, assegurando unidade de atuação. De modo semelhante, na Argentina, o Ministério Público da Nação, ainda que possua autonomia funcional garantida constitucionalmente, conta com uma estrutura de Procuradorias distribuídas em graus hierárquicos (Procurador-Geral, procuradores de Câmara, procuradores federais, etc.), todos vinculados a uma mesma instituição nacional. No Uruguai, tradicionalmente, o Fiscal de Corte (Procurador-Geral) supervisionava um corpo

de fiscais subordinados, seguindo o modelo clássico do Ministério Público inserido no Poder Executivo (reforma recente tornou-o mais autônomo, mas manteve a linha hierárquica interna). Em todos esses casos, há unidade institucional: um único Ministério Público nacional, com divisão de trabalho especializada (por exemplo, fiscalias ou procuradorias por área ou distrito) e subordinação administrativa e funcional dos níveis inferiores aos superiores. Características tipicamente burocráticas estão presentes: cadeia de comando clara, papéis bem definidos e recrutamento via concurso público ou seleção meritocrática para os cargos iniciais. Vale dizer ainda que nesses casos, sobretudo Argentina e Chile, é possível a destituição de membro do Ministério Público de forma administrativa e por desempenho insuficiente, o que reforça a lógica meritocrática. Essa configuração hierárquica traz consequências importantes para a transparência: como as decisões e ações dos promotores estão inseridas em um contexto organizacional unificado, é mais fácil estabelecer procedimentos padronizados de registro e publicidade das informações. Por exemplo, um Procurador-Geral pode determinar que todas as promotorias adotem um sistema único de divulgação de estatísticas ou um protocolo de publicação de denúncias e resultados. A divisão do trabalho também permite criar unidades especializadas em transparência e controle (corregedorias, ouvidorias, unidades de acesso à informação) sem conflitar com a autonomia funcional dos promotores, pois essas unidades respondem à cúpula institucional. Em suma, nos modelos hierárquicos, a existência de uma autoridade central e de normas internas uniformes tende a facilitar a coleta de dados e a prestação de contas padronizada em todo o Ministério Público. Cada membro sabe a quem deve reportar suas ações, e essa clareza de papéis favorece a identificação de responsabilidades – um pré-requisito para a accountability informacional. Como apontam os princípios weberianos, hierarquia e especialização andam juntas na promoção da ordem e da eficiência e ambas são encontradas, sobretudo na Fiscalía chilena. Assim, cria-se um ambiente em que o cumprimento de regras pode ser mais facilmente monitorado. Dessa forma, Argentina, Chile, Uruguai e congêneres apresentam Ministérios Públicos com forte coesão organizacional, o que se espera traduzir-se em práticas de transparência mais homogêneas e institucionais.

- **Modelo Flexível (Brasil):** O caso brasileiro contrasta significativamente com os anteriores. O Ministério Público brasileiro possui um desenho peculiar, marcado tanto pelo federalismo quanto por garantias reforçadas de autonomia individual de seus membros. Não existe um único Ministério Público nacional unificado; em vez disso, há uma pluralidade de ramos e instituições. Em linhas gerais, o Brasil conta com 30 Ministérios Públicos distintos, sem subordinação funcional entre si. Isso inclui o Ministério Público da União – subdividido em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – além dos Ministérios Públicos de cada um dos 26 estados. Cada um desses ramos tem seu próprio chefe (Procurador-Geral da República no MPF; Procuradores-Gerais de Justiça nos MPs estaduais, etc.) e atua de forma relativamente autônoma. Não há uma cadeia de comando única ligando todos os membros do Ministério Público brasileiro; ao contrário, vigora o princípio da *unidade* dentro de cada ramo, mas não entre ramos distintos. Mesmo dentro de cada Ministério Público (por exemplo, dentro do MP Federal ou de um MP estadual), a hierarquia funcional é atenuada pelo princípio da independência funcional dos procuradores e promotores. Desde a Constituição de 1988, foi assegurado que *cada membro do Ministério Público tem autonomia na sua atuação funcional, não se subordinando a ordens de um superior em suas atividades-fim*. Na prática, isso significa que um Procurador-Geral no Brasil não pode interferir diretamente na condução de um caso por um procurador subordinado, salvo através de orientações gerais ou nos estritos limites legais. A hierarquia formal existe apenas para atos administrativos e de gestão, como distribuição de recursos, organização de departamentos e questões disciplinares. Em termos comparativos, portanto, o modelo brasileiro é muito mais descentralizado e flexível internamente. Cada promotor ou procurador tem considerável margem de independência e, adicionalmente, cada ramo institucional (cada estado, o MPF, etc.) opera com grande autonomia em relação aos outros. Quais são as implicações desse modelo flexível para a transparência? Em primeiro lugar, a falta de um comando unificado nacional torna difícil implementar políticas integradas de transparência em todo o Ministério Público brasileiro. Michener, Contreras e Niskier (2018) concluíram que o Ministério Público estadual brasileiro é resistente ao cumprimento da LAI nacional, principalmente quando se trata da transparência passiva. Essa conclusão foi alcançada em outros trabalhos, como no Relatório de Transparência do Ministério Público (2015) e relatório final da pesquisa “Desafios de Transparência no sistema de justiça brasileiro” do Ministério da Justiça (2013). Ao contrário de Chile ou Argentina – onde uma resolução do Procurador-Geral pode padronizar a divulgação de informações em âmbito nacional – no Brasil cada unidade federativa pode desenvolver seu próprio portal de transparência, seu formato de prestação de contas e suas prioridades em disponibilizar dados. Historicamente, observaram-se variações significativas: alguns Ministérios Públicos estaduais adotaram rapidamente práticas modernas de transparência (publicando relatórios detalhados de atuação, gastos, etc.), enquanto outros demoraram mais, ou o fizeram de forma menos completa. Essa heterogeneidade não é acidental, mas decorrente justamente da pluralidade institucional. Como notam Lamenha e Lima (2024), “era esperado que órgãos diferentes espelhassem infraestruturas, regimentos internos e culturas institucionais variadas”. Em outras palavras,

cada ramo do MP brasileiro desenvolveu sua própria cultura organizacional, o que inclui diferentes níveis de compromisso com a transparência e distintas capacidades administrativas para coletar e divulgar informação. Do ponto de vista interno, ainda que cada Ministério Público (cada estado ou o MPF) tenha sua hierarquia administrativa, a independência funcional individual pode dificultar a consolidação de rotinas de transparência. Por exemplo, se não há obrigação funcional de reportar certos dados a um superior (já que, nas atividades-fim, o promotor é independente), a administração superior enfrenta obstáculos para compilar informações abrangentes sobre a atuação de todos os membros. Antes de 2004, inexistia um órgão externo de coordenação; a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), pela Emenda Constitucional 45/2004, visou justamente introduzir algum grau de controle e coordenação nacional. O CNMP desde então estabeleceu parâmetros e resoluções para padronizar aspectos de gestão e transparência em todos os ramos do MP. Por exemplo, a Resolução CNMP nº 74/2011 impôs a todos os ramos a obrigação de fornecer anualmente dados padronizados segundo Tabelas Unificadas, visando criar uma base nacional de informações sobre a atuação do Ministério Público. Essa iniciativa reconhece tacitamente que, *sem um ente coordenador*, a prestação de contas no modelo brasileiro ficava pulverizada. Em resumo, o modelo flexível brasileiro trouxe grande autonomia e pluralismo institucional, mas ao custo de uma menor coerência organizacional, o que inicialmente dificultou práticas uniformes de transparência. Nos modelos hierárquicos (Argentina, Chile, Uruguai), por sua vez, a coesão estrutural permitiu avançar mais rapidamente em mecanismos integrados de divulgação de informações e controle interno. A seguir, são discutidos em detalhe os benefícios e desafios que cada modelo acarreta para a transparência, sintetizando as vantagens da hierarquia e as possíveis desvantagens tanto do excesso de burocracia quanto da flexibilidade excessiva.

2.3.3 Vantagens e Desvantagens dos Modelos Hierárquico e Flexível na Transparência

Os Ministérios Públicos com estruturas hierárquicas e burocráticas tendem a desfrutar de uma série de benefícios no que diz respeito à transparência. Primeiro, a previsibilidade e padronização de processos é maior. Regras formais e claras governam as rotinas institucionais, garantindo que atos equivalentes sejam tratados de maneira semelhante em toda a organização. Isso facilita a transparência porque a informação gerada é consistente e comparável ao longo do tempo e entre unidades. Por exemplo, se todas as promotorias regionais seguem um mesmo protocolo para registrar denúncias e ações judiciais, torna-se viável compilar um relatório nacional consolidado, apresentando à sociedade um panorama claro da atuação do Ministério

Público. Essa uniformidade é um produto direto do caráter impessoal e regado da burocracia: decisões não são casuais, mas tomadas segundo normas pré-definidas, o que evita favoritismos e assegura igualdade de tratamento.

Além disso, a hierarquia cria mecanismos internos de supervisão e controle vertical. Cada nível superior monitora o desempenho e o cumprimento das normas pelos níveis inferiores, gerando incentivos para que os agentes sigam os procedimentos (sob pena de sanções administrativas, por exemplo). Essa *accountability vertical* dentro da burocracia significa que informações sobre a atividade dos promotores fluem para cima na cadeia de comando. Consequentemente, a liderança da instituição tem uma visão abrangente das ações em curso, podendo identificar problemas, corrigir rumos e também prestar contas de modo mais informado aos órgãos externos e ao público. Em uma estrutura dispersa, tal visibilidade seria muito menor.

Outro ponto forte das burocracias hierárquicas é a existência de registros formais e documentação abundante. A cultura organizacional burocrática valoriza a produção de memorandos, relatórios, despachos escritos e arquivos que documentam cada etapa do trabalho. Weber já destacava esse elemento – a burocracia opera por escrito. Essa característica é fundamental para a transparência: significa que há um repositório institucional de informações disponível para eventual consulta ou auditoria. Conforme a análise weberiana (1992), “para que uma organização pública seja transparente, deve haver registro escrito de cada decisão e ação, de modo a evitar decisões arbitrárias”.

Em termos práticos, isso se reflete na capacidade de responder eficientemente a solicitações de informação (por exemplo, pedidos via lei de acesso à informação): uma organização bem burocratizada consegue localizar dados em arquivos e fornecê-los ao requerente com mais facilidade. Também se reflete na transparência ativa – isto é, divulgação proativa de dados no site ou em relatórios públicos – já que os dados existem de forma organizada. Vale ressaltar ainda a seleção meritocrática e carreira profissional típica de burocracias. Esse fator contribui indiretamente para a transparência ao compor quadros de pessoal tecnicamente preparados e comprometidos com valores institucionais. Estudos indicam que servidores recrutados por mérito tendem a aderir a valores de legalidade e ética pública, apresentando menor tolerância a práticas opacas ou corruptas (RAUCH; EVANS, 2000).

Ao contrário, em organizações baseadas em patronagem e favoritismo, a lealdade pessoal pode suplantar o dever de publicidade. Portanto, estruturas burocráticas profissionais criam um funcionalismo com maior disposição para cumprir normas de transparência e *accountability*. Por fim, a própria imagem de imparcialidade cultivada pela burocracia incentiva

a transparência: uma instituição que se pretende impessoal e equânime tem interesse em demonstrar publicamente sua retidão, publicando dados de desempenho e permitindo o escrutínio para reforçar sua legitimidade.

Em suma, as vantagens do modelo hierárquico burocrático para a transparência incluem: uniformidade de procedimentos, facilidade de monitoramento interno, extensa documentação e cultura organizacional orientada a regras e mérito. Esses elementos trazem previsibilidade e confiabilidade à divulgação de informações. Não surpreende, assim, que países cujos Ministérios Públicos seguem esse modelo apresentem uma institucionalização mais forte de práticas de transparência (por exemplo, portais unificados com indicadores de desempenho, relatórios anuais padronizados, etc.). A hierarquia não apenas torna possível operações de larga escala com menos erros, como também com menos zonas de sombra – pois o erro e o desvio tendem a ser detectados e registrados no percurso. Em última instância, a estrutura hierárquica contribui para institucionalizar a accountability informacional, transformando-a em parte dos procedimentos rotineiros da organização.

Apesar dos benefícios listados, é importante reconhecer que a burocracia hierárquica também apresenta potenciais desvantagens – e que a flexibilidade, por sua vez, embora traga os riscos já mencionados, possui algumas virtudes. No caso das estruturas excessivamente burocratizadas, um primeiro problema é a rigidez administrativa. O estrito cumprimento de regras e a existência de múltiplos níveis hierárquicos podem tornar a instituição lenta e pouco adaptável a mudanças. Do ponto de vista da transparência, isso pode significar dificuldade em incorporar novos padrões ou tecnologias de prestação de contas. Por exemplo, se surge uma nova demanda social por transparência em tempo real (digamos, a divulgação instantânea de dados abertos sobre processos em curso), uma organização muito rígida pode demorar a se ajustar, presa a formulários em papel ou sistemas antiquados. A inovação gerencial pode ficar sufocada: funcionários em posição inferior raramente têm autonomia para implementar melhorias nos mecanismos de transparência sem autorização superior, e níveis superiores, em estruturas tradicionais, podem ser avessos a mudanças que rompam com “como as coisas sempre foram feitas”. Essa burocratização extrema leva ao excesso de formalismo, onde cumprir a regra torna-se um fim em si mesmo, possivelmente em detrimento do objetivo substantivo (no caso, fornecer informação útil ao público). Um sintoma clássico é a produção de informação em formato pouco acessível: a organização divulga uma quantidade grande de dados, mas de forma pouco amigável ou inteligível, apenas para cumprir uma exigência legal, sem efetiva preocupação em prestar contas, tal como aconteceu com a Argentina no índice de transparência aqui proposto onde ela pontua com uma transparência ruim. Assim,

paradoxalmente, a burocracia pode gerar transparência apenas formal, mas não efetiva – isto é, tornar públicos dados de maneira protocolar, porém sem garantir que promovam compreensão e accountability real.

Outro ponto é que estruturas muito hierarquizadas podem centralizar demais as decisões, inclusive sobre o que e como divulgar informações. Se a cúpula institucional não estiver comprometida com a transparência, a hierarquia facilita a imposição de práticas opacas a toda a organização. Em outras palavras, a padronização pode funcionar nos dois sentidos: padroniza boas práticas, mas também pode padronizar práticas inadequadas. Por exemplo, um Procurador-Geral pouco favorável à exposição pública poderia estabelecer políticas restritivas de comunicação, afetando todos os membros (que, por dever hierárquico, obedeceriam). Nesse sentido, a hierarquia torna a instituição dependente da orientação dos altos comandos em matéria de transparência. Em contraste, estruturas mais flexíveis às vezes possibilitam “ilhas de transparência” – departamentos ou indivíduos que voluntariamente inovam e adotam divulgação mais ampla – mesmo que a liderança não esteja focada nisso. Ou seja, a flexibilidade pode gerar heterogeneidade onde algumas partes são transparentes, mesmo que outras não.

Já no tocante aos modelos flexíveis e descentralizados, seus pontos fracos em relação à transparência decorrem principalmente da falta de uniformidade e coordenação. Conforme discutido, a fragmentação institucional (como no caso brasileiro) tende a produzir práticas díspares. Isso traz dificuldade de prestação de contas integrada: para o público, pode não estar claro “onde” buscar determinada informação – no site de qual ramo do MP, ou em qual formato. Um grande exemplo é o teste de transparência passiva empreendido aqui. Informações básicas, como o orçamento do Ministério Público, só foram acessadas após as promotorias enviarem o link correspondente, pois nos sites oficiais essa informação não foi encontrada. A ausência de padronização implica que cada órgão decida o quê e como divulga, levando a situações em que alguns dados são publicados por certos Ministérios Públicos e omitidos por outros. Essa inconsistência enfraquece a transparência no nível nacional, pois torna impossível uma visão consolidada. Além disso, do ponto de vista de controle externo, a descentralização excessiva gera a chamada accountability *difusa*: não há um foco único de responsabilização. Por exemplo, se a sociedade civil aponta falta de transparência no Ministério Público, quem deve responder? No modelo brasileiro, a crítica poderia ser rebatida com alegações de que “depende de qual Ministério Público” se está falando, diluindo a pressão. Essa difusão de responsabilidade cria lacunas de accountability, pois nenhuma autoridade individual se sente totalmente incumbida de corrigir o problema em âmbito amplo.

Adicionalmente, na ausência de hierarquia funcional, mecanismos disciplinares e de supervisão interna perdem alcance. Mesmo havendo corregedorias em cada ramo, elas usualmente só avaliam condutas individuais extremas, não a qualidade da divulgação de informações pelos membros no cotidiano. Assim, se um promotor decide ser menos transparente (por exemplo, não publicando relatórios de suas atividades, embora a instituição recomende), seu superior hierárquico direto pode não ter base jurídica para exigir maior publicidade, já que na atividade-fim ele é independente. Em suma, modelos flexíveis podem sofrer de déficit de *enforcement* interno das normas de transparência. Tudo depende de adesão voluntária e de uma cultura organizacional difusa, o que é bem menos garantido do que uma cadeia de comando obrigando ao cumprimento.

Convém mencionar, por fim, potenciais vantagens dos modelos flexíveis, para uma visão equilibrada. A descentralização pode trazer experimentação: algumas unidades federativas inovam em transparência (por exemplo, criando aplicativos de acesso a dados ou formatos mais amigáveis de relatórios) sem precisar de autorização central. Essas experiências, se exitosas, podem depois inspirar outras unidades. No caso brasileiro, é possível encontrar exemplos de Ministérios Públicos estaduais que foram pioneiros em certos indicadores de transparência, puxando os demais a segui-los via pressão por comparação (*benchmarking*). Além disso, a flexibilidade implica que, se um ramo falha, outro não é necessariamente afetado – diferente de um erro da cúpula num modelo hierárquico, que afeta todo o órgão. Contudo, essas vantagens não compensam os desafios substanciais na perspectiva da *accountability* informacional. Na prática, verificou-se a necessidade de introduzir elementos de coordenação no modelo brasileiro (via CNMP), justamente para suprir essas falhas. Mesmo com tais esforços, persistem diferenças: “órgãos diferentes espelham infraestruturas, regras e culturas variadas”, como já citado, o que significa que a transparência continuará desigual se não houver convergência institucional.

Em síntese, o modelo hierárquico burocrático oferece maior previsibilidade, padronização e mecanismos de controle que favorecem a transparência, mas corre o risco de se tornar engessado e dependente das decisões da alta cúpula. Já o modelo flexível proporciona autonomia e adaptação local, mas enfrenta problemas de coordenação, padronização e responsabilização, que podem reduzir a efetividade da transparência institucional.

2.3.4 Considerações Finais

Concluindo esta seção, destaca-se que o modelo organizacional exerce impacto significativo sobre a transparência dos Ministérios Públicos na América Latina. A análise teórica, combinada à comparação de casos, aponta que estruturas hierárquicas, burocráticas e meritocráticas criam condições mais favoráveis à transparência institucional. Elas fornecem os mecanismos formais – cadeia de comando clara, especialização, regras escritas, documentação – que se traduzem em accountability mais efetiva, na forma de informações acessíveis e confiáveis sobre a atuação ministerial

Por outro lado, modelos flexíveis e fragmentados, caso do Brasil, enfrentam maiores obstáculos para institucionalizar a transparência, exigindo arranjos suplementares de coordenação (como conselhos nacionais, sistemas unificados de dados, etc.) para mitigar suas falhas de padronização.

Esse achado dialoga com a literatura mais ampla sobre burocracia e governança democrática: conforme Weber e autores contemporâneos, a burocracia racional-legal contribui para a publicidade dos atos do Estado e para a responsabilização dos agentes públicos, ainda que venha acompanhada do risco de engessamento. Em suma, para os Ministérios Públicos latino-americanos, parece valer a máxima de que a forma importa tanto quanto o conteúdo – isto é, a missão constitucional de defender a ordem jurídica e o interesse público só alcança plena legitimação democrática se acompanhada de estruturas internas que promovam transparência e prestação de contas. No próximo capítulo, aprofundar-se-á a análise empírica, explorando em detalhes os dados coletados e verificando a robustez das relações propostas neste capítulo 2 entre as sub-hipóteses (autonomia, capacidade e modelo organizacional) e a transparência, contrastando-as com variáveis de controle (regime democrático e arcabouço das LAIs). Por ora, fica estabelecido o arcabouço conceitual e comparativo necessário para entender por que algumas instituições do Ministério Público são mais transparentes que outras, lançando luz sobre o papel crucial da hierarquia e da burocracia nesse contexto.

3 TRANSPARÊNCIA NOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

A transparência no funcionamento das instituições públicas é um dos pilares fundamentais da accountability e da governança democrática (FOX, 2007). No contexto do Ministério Público (MP)², a transparência assume um papel ainda mais crucial devido à natureza de suas funções. Na América Latina, os Ministérios Públicos apresentam variações significativas em termos de estrutura, autonomia e atuação. Em geral, os MPs latino-americanos são responsáveis por promover ações penais públicas, mas muitos atuam na proteção de direitos coletivos, como meio ambiente e direitos do consumidor. Trata-se, portanto, de uma instituição essencial à justiça que, além de funcionar como órgão de acusação penal, frequentemente promove a defesa de interesses sociais relevantes.

A promoção de transparência no Ministério Público enfrenta diversos desafios estruturais e políticos, resultando frequentemente em níveis aquém do ideal em termos de abertura e prestação de contas. Este capítulo examina a transparência nos Ministérios Públicos da América Latina, com o objetivo de compreender os fatores que explicam sua variação e identificar as limitações das metodologias tradicionais de mensuração. Adota-se o pressuposto teórico de que transparência e accountability mantêm uma relação positiva, embora condicionada: a transparência, isoladamente, não altera as dinâmicas de poder nem assegura a integridade institucional, sendo necessário que esteja acompanhada de incentivos institucionais adequados para produzir efeitos eficazes. Nesse sentido, compreender os limites e as potencialidades da transparência nos MPs exige a análise do contexto institucional em que estão inseridos e dos desenhos organizacionais específicos de cada país. A hipótese subjacente (H1) é a de que o desenho institucional do Ministério Público influencia o nível de transparência da instituição.

Especificamente, MPs subordinados a (ou sob influência direta de) chefes de outros poderes da República tendem a ser mais suscetíveis a exigências de accountability e transparência. Em contrapartida, quanto maior a autonomia institucional do MP, menor será subordinação a controles externos, e, então, menor tende a ser a transparência da instituição. Pressupõe-se, portanto, que MPs muito autônomos – muitas vezes protegidos de interferência externa – enfrentariam menos pressões por abertura, podendo se tornar mais opacos (H1.1). Por outro lado, quanto maior a capacidade institucional dos MPs, maior a transparência esperada

² De agora em diante, todas as referências ao órgão de acusação (Fiscalía, Ministério Público, promotoria etc) serão tratadas como Ministério Público ou simplesmente MP.

(H1.2). A capacidade é definida, nesta tese, principalmente pelos recursos de que o órgão dispõe e por sua estrutura organizacional interna. Em termos práticos, consideram-se como indicadores de capacidade o volume de recursos orçamentários destinados à instituição e a existência de promotorias especializadas em determinados temas (o grau de especialização funcional). A lógica subjacente é que órgãos com mais recursos e maior especialização teriam melhores condições de coletar, gerenciar e divulgar informações de qualidade, incrementando a transparência.

Por fim, modelos organizacionais hierarquizados e burocráticos entregam mais transparência do que modelos gerenciais e flexíveis (H1.3). Estruturas burocráticas tendem a seguir normas e procedimentos padronizados de prestação de contas e divulgação (por exemplo, publicando relatórios regulares, obedecendo a exigências formais de transparência ativa), enquanto modelos gerenciais – com maior flexibilidade e autonomia interna – poderiam incorrer em práticas menos uniformes de publicidade de informações. Assim, espera-se que MPs com estrutura organizacional mais formalizada apresentem níveis mais altos de transparência padronizada.

Além dessas hipóteses relativas ao arranjo institucional do próprio Ministério Público, consideram-se também elementos contextuais que podem mediar a relação entre desenho institucional e transparência. Assim é que se acredita que MPs inseridos em democracias consolidadas, com alta competição eleitoral e robustos mecanismos de accountability horizontal, tendem a enfrentar maiores pressões por transparência (H2). Em ambientes democráticos mais estáveis e com extensa rede de freios e contrapesos, espera-se que haja demandas mais intensas para que todas as instituições públicas – incluindo o MP – adotem práticas transparentes, respondendo à vigilância da sociedade civil e de outros órgãos. Ademais, países com legislações de acesso à informação (LAI) em vigor tendem a apresentar níveis mais elevados de transparência em seus MPs. A existência de uma LAI forte, abrangente e eficaz, aliada a uma cultura de cumprimento, imporá obrigações legais de transparência ativa e passiva ao MP, elevando seu grau de abertura independentemente de características internas do órgão (H3).

Em conjunto, essas hipóteses refletem a expectativa de que tanto fatores internos (desenho institucional, recursos, modelo de gestão), quanto fatores externos (contexto político-democrático e arcabouço legal) influenciam a transparência das promotorias. Antes de avançarmos na análise, é necessário examinar cada um dos elementos que compõem essa equação. Este capítulo inicia-se com a discussão dos conceitos de transparência e accountability, enfatizando suas interseções, divergências e os desafios teóricos associados à

definição da relação entre esses dois elementos no contexto democrático. A partir de uma revisão da literatura, busca-se compreender em que medida a transparência pode ser considerada uma condição prévia para a accountability e sob quais circunstâncias efetivamente contribui para o fortalecimento dos mecanismos de controle social e institucional.

Na sequência, discute-se o referencial teórico sobre transparência e accountability adotado na tese, detalha-se a metodologia desenvolvida para a construção de um novo índice de transparência específico para as promotorias latino-americanas e apresentam-se os principais resultados empíricos obtidos. Tais resultados permitem avaliar a validade da hipótese central (H1) sobre o impacto do desenho institucional na transparência, ao mesmo tempo em que revelam casos desviantes que não se ajustam à relação teórica prevista. Por fim, serão apresentadas considerações finais que destacam a necessidade de incorporar variáveis adicionais — para além do desenho institucional — na explicação dos níveis de transparência, preparando o terreno para o Capítulo 2, dedicado ao aprofundamento do estudo.

3.1 Transparência e Accountability: interrelações conceituais

Transparência e accountability são conceitos intimamente interligados na teoria política contemporânea, embora apresentem distinções conceituais relevantes. Nesta pesquisa, a transparência é concebida como um fluxo informacional caracterizado pela clareza, acessibilidade e capacidade de gerar inferências substantivas sobre o desempenho institucional. Em oposição às concepções minimalistas que a reduzem à mera divulgação de dados burocrático-administrativos, adota-se aqui uma abordagem mais abrangente, em que a transparência está diretamente vinculada à accountability e ao controle social (Fox, 2007; Filgueiras, 2016). A literatura especializada enfatiza que o impacto da transparência depende não apenas da quantidade de informação divulgada, mas sobretudo da qualidade dessa informação e da existência de mecanismos institucionais que viabilizem seu uso para fins de responsabilização (Mabillard & Zumofen, 2020). Em outras palavras, não basta disponibilizar dados em grande volume: é fundamental que esses dados sejam inteligíveis, relevantes e acessíveis, de modo a permitir o escrutínio público e a avaliação crítica da atuação institucional.

No caso específico dos Ministérios Públicos, a transparência deve abranger informações substantivas relacionadas à atividade-fim — como a atuação dos promotores, suas decisões, indicadores de desempenho (por exemplo, taxas de condenação ou tempo de tramitação de processos) — e não apenas dados administrativos como orçamento, folha de pagamento ou licitações públicas. Pesquisas anteriores já demonstraram que a disponibilização exclusiva de

informações de natureza administrativa resulta em uma transparência simbólica, insuficiente para assegurar uma prestação de contas efetiva (Gregório, 2005; Zazueta, 2004; Smulovitz & Urribarri, 2008). Assim, uma transparência significativa nas instituições ministeriais deve incluir dados que permitam à sociedade e aos órgãos de controle avaliar de forma concreta como o Ministério Público desempenha seu papel constitucional.

A accountability, por sua vez, refere-se aos mecanismos pelos quais os agentes públicos são obrigados a prestar contas de seus atos e podem ser responsabilizados por eventuais falhas ou abusos. Trata-se de um conceito multifacetado, geralmente compreendido a partir de dois componentes centrais: a resposta (*answerability*), que implica o dever de informar e justificar decisões; e a consequência (*enforcement*), que envolve a possibilidade de sanção ou correção em casos de má conduta (Schedler, 1999). Diversos autores têm explorado essas dimensões. Guillermo O'Donnell (1998, 1999), por exemplo, distingue a accountability vertical — exercida pelos cidadãos, sobretudo por meio de eleições — da accountability horizontal — desempenhada por instituições estatais de controle, como tribunais de contas, defensorias públicas e o próprio Ministério Público no exercício da fiscalização de outros poderes. Peruzzotti e Smulovitz (2006) acrescentam ainda o conceito de accountability societal, que destaca o papel da sociedade civil e da mídia na vigilância dos agentes públicos, para além dos mecanismos formais.

A relação entre transparência e accountability pode ser resumida da seguinte maneira: a transparência é condição necessária, mas não suficiente para assegurar accountability. Como argumenta Fox (2007), a disponibilização de informações é essencial para que os agentes de controle — sejam eles cidadãos, imprensa ou instituições — possam monitorar e cobrar resultados. No entanto, somente a existência de mecanismos de resposta e sanção transforma a transparência em responsabilização efetiva. A transparência, nesse sentido, constitui o elo que conecta aqueles que devem prestar contas àqueles que demandam essa prestação, criando as condições para que desvios de conduta sejam identificados e, eventualmente, sancionados. Contudo, quando desprovida de mecanismos de *enforcement*, a transparência pode tornar-se inócua, restringindo-se à mera exposição de dados — uma preocupação sintetizada por Schedler (1999) ao afirmar que “responsividade sem punição não configura accountability”.

No âmbito desta tese, parte-se da premissa de que o fortalecimento da transparência nas promotorias contribui para a consolidação tanto da accountability horizontal — ao facilitar a atuação de órgãos de controle e do sistema de justiça — quanto da accountability societal ou vertical — ao permitir que cidadãos e meios de comunicação examinem criticamente a atuação do Ministério Público. Defende-se, contudo, que os Ministérios Públicos latino-americanos

carecem de transparência substantiva no que se refere à sua atividade-fim, o que enfraquece os mecanismos de controle social e institucional sobre essas instituições.

Apesar dos avanços institucionais das últimas décadas, que conferiram maior autonomia e ampliação de competências às promotorias, observa-se um persistente déficit de accountability: os Ministérios Públicos concentram considerável poder, mas disponibilizam escassas informações à sociedade sobre como exercem esse poder (Kerche, 2007). Essa assimetria entre poder e prestação de contas representa um problema central para o funcionamento democrático e constitui o ponto de partida desta investigação.

Embora frequentemente apresentados como mutuamente dependentes, transparência e accountability mantêm uma relação contingente e profundamente influenciada pelo contexto institucional. Fox (2007) argumenta que, para que a transparência produza accountability efetiva, é necessário que esteja acompanhada por mecanismos institucionais e sociais que convertam informação em ação. Isso implica distinguir entre transparência simbólica — que gera apenas exposição — e transparência substantiva — capaz de produzir consequências. Um exemplo relevante é o caso do Chile, onde são disponibilizados dados não apenas sobre os resultados das atividades-fim das promotorias, mas também sobre os próprios promotores, como suas agendas e históricos funcionais. Essa prática possibilita inferências significativas e está conectada a um sistema de incentivos: promotores podem ser premiados ou demitidos com base em seu desempenho, o que demonstra como transparência e accountability podem se articular de maneira efetiva.

Nesse sentido, a literatura especializada reconhece ambas como pilares fundamentais da boa governança. A transparência diz respeito à abertura informacional, enquanto a accountability exige a responsabilização por ações e decisões. Entretanto, como apontam Mabillard e Zumofen (2020), a efetividade da transparência depende da inteligibilidade da informação. Dados excessivamente técnicos ou complexos podem limitar sua assimilação e, portanto, sua capacidade de fomentar accountability. Os autores também distinguem entre tipos de informação: informações não comprometedoras tendem a fortalecer o controle horizontal, enquanto aquelas mais sensíveis, quando divulgadas, costumam ser resultado — e não causa — de processos de responsabilização já em curso.

Essa concepção é coerente com a tese de Fox (2007), segundo a qual a transparência não garante, por si só, accountability, tampouco a redução da corrupção. Para que isso ocorra, é necessário um arcabouço institucional que assegure a fiscalização e a sanção de condutas. Estudos como o de Rossi, Brusca e Aversano (2017) demonstram que a transparência, ao tornar visíveis práticas administrativas, pode aumentar a percepção de corrupção, especialmente

quando expõe falhas sem que existam mecanismos capazes de corrigi-las. Isso é particularmente visível em diversas promotorias latino-americanas, onde a transparência administrativa cresceu, mas a ausência de dados sobre a atividade-fim e de mecanismos de responsabilização enfraqueceu a c.

As reformas institucionais da década de 1990 fortaleceram a autonomia das promotorias, por meio de mecanismos como ingresso por concurso, vitaliciedade e proteção de subsídios. Já as reformas recentes, alinhadas à agenda internacional anticorrupção, ampliaram seus poderes investigativos. No entanto, o avanço nas atribuições não foi acompanhado por mecanismos equivalentes de controle. Como destaca a literatura (Brusca et al., 2018), transparência sem accountability pode reforçar a opacidade institucional, sendo inclusive instrumentalizada para finalidades políticas.

A relação entre transparência, accountability e combate à corrupção é, portanto, mediada por variáveis contextuais, como o nível de desenvolvimento institucional. Em ambientes marcados por forte autonomia burocrática, como o Ministério Público brasileiro, a transparência pode ser seletiva, usada estrategicamente para legitimar determinadas agendas. A literatura sobre accountability (O'Donnell, 1998; Smulovitz & Peruzzotti, 2006; Fox, 2007) reforça que a transparência só gera controle efetivo quando há participação ativa da sociedade civil e funcionamento adequado das instituições de fiscalização.

Por fim, estudos como o de McGee e Gaventa (2011) destacam que iniciativas de transparência e accountability têm o potencial de redistribuir poder, mas esse impacto é desigual e frequentemente limitado por resistências institucionais. Sem engajamento cívico robusto, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que ampliam o acesso à informação, podem se tornar ferramentas simbólicas. A reconfiguração das dinâmicas de poder exige abordagens integradas, que combinem divulgação de informações, capacidade institucional e mecanismos de sanção. Transparência e accountability, portanto, não devem ser tratadas como fins em si mesmas, mas como instrumentos articulados no fortalecimento da governança democrática.

Diante dessas considerações teóricas sobre a relação entre transparência e accountability, esta pesquisa parte do pressuposto de que a transparência pode constituir uma condição necessária para a accountability, mas esta somente é efetiva quando acompanhada por mecanismos institucionais eficazes de responsabilização e inserida em um contexto político que favoreça o controle democrático. Ainda que frequentemente concebidas como dimensões complementares da boa governança, transparência e accountability mantêm uma relação complexa e contingente. Autores como Bovens (2007) e Fox (2007) enfatizam que a transparência, embora forneça a base informacional essencial para o escrutínio público, não

garante por si só a responsabilização dos agentes públicos. Sua efetividade depende da existência de estruturas institucionais capazes de aplicar sanções proporcionais e adequadas frente a condutas indevidas.

No caso específico do Ministério Público, essa dinâmica é ainda mais desafiadora. A responsabilização efetiva de promotores exige uma arquitetura organizacional que não apenas assegure a autonomia funcional da instituição, mas também estabeleça incentivos claros para o bom desempenho e mecanismos reais de sanção para condutas inadequadas. É importante destacar que medidas como a aposentadoria compulsória, frequentemente aplicadas em casos de desvios, não configuram sanção no sentido estrito do conceito de accountability, uma vez que não impõem efetivas consequências negativas à carreira do agente.

Nesse sentido, a abordagem latino-americana proposta por Smulovitz e Peruzzotti (2006), ao introduzir o conceito de accountability societal, reforça a centralidade da participação cidadã e do controle social como dimensões indispensáveis para o funcionamento da accountability em contextos marcados por autonomia institucional ampliada. A integração entre mecanismos horizontais (institucionais) e verticais (sociais) de fiscalização se mostra, portanto, fundamental para que a transparência se converta em um instrumento legítimo e eficaz de controle democrático.

Essas reflexões reforçam a tese de que a autonomia institucional, embora essencial para proteger o Ministério Público de interferências externas, deve ser equilibrada por estruturas de controle que garantam sua responsabilização perante a sociedade. Sem esse equilíbrio, há o risco de que a autonomia se transforme em opacidade institucional, com prejuízos para a integridade democrática.

A seguir, aprofundaremos a análise conceitual dos termos transparência e accountability, com especial atenção às suas implicações teóricas e à aplicabilidade prática desses conceitos no contexto das democracias latino-americanas.

3.2 Transparência: para além de um mero fluxo de informações

O conceito de transparência, embora amplamente difundido nas décadas recentes, é relativamente recente no campo das ciências sociais, tendo suas primeiras formulações ligadas às áreas de economia e contabilidade nos anos 1960 (Svendsen, 1962), e ganhado proeminência nos anos 1980 e 1990 no contexto das reformas gerenciais da Administração Pública, impulsionadas por processos de redemocratização e privatização (Peterson, 1995; Remington, 1989). Com as crises econômicas nos países emergentes e a revolução digital promovida pela

internet, a transparência passou a ser considerada um requisito essencial por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, para a concessão de auxílio financeiro (Crowe & Meade, 2008; Cukierman, 2009).

Essa pressão externa resultou na difusão global de leis de acesso à informação, sobretudo nos países em desenvolvimento (Michener, 2009). A transparência, antes restrita à esfera administrativa, passou a ser reconhecida como instrumento crucial para o combate à corrupção, o fortalecimento da governança e da legitimidade institucional, e a promoção da eficiência econômica (Michener & Bersch, 2011). Embora os estudos iniciais tenham se concentrado no Poder Executivo, a atenção da literatura se expandiu para outras instituições tradicionalmente opacas, como os Ministérios Públicos latino-americanos, que se tornaram atores centrais em redes de accountability (Urribarri & Catalina, 2008; Gregório, 2005; Zazueta, 2004).

Nesta tese, a transparência é compreendida como um fluxo de informações qualitativas dotado de completude, acessibilidade e inteligibilidade. Esse conceito, consolidado na literatura da década de 2010, afasta-se de uma visão meramente formal da transparência como "visibilidade" de documentos. Para Michener & Bersch (2011) e Piotrowski & Liao (2011), registros não são verdadeiramente transparentes se permanecem inacessíveis ou incompletos; a transparência exige informações íntegras e compreensíveis que permitam inferências significativas. Bersch & Michener (2011, p. 7) sintetizam esse ponto ao afirmar que "baixa visibilidade significa que não estamos enxergando o quadro completo".

Esse aspecto qualitativo é denominado pelos autores como "inferabilidade": a capacidade de os dados gerarem inferências válidas. Isso requer três condições: desagregação (dados granulares, próximos da fonte), verificação (revisão por terceiros) e simplificação (compreensibilidade para o público). A ausência dessas condições compromete a capacidade de escrutínio público e institucional.

A noção de inferabilidade aproxima-se das categorias propostas por Jonathan Fox (2007): "transparência opaca" (informativa, mas não esclarecedora) e "transparência clara" (capaz de promover accountability). Neste trabalho, argumenta-se que a transparência administrativa predominante nos Ministérios Públicos latino-americanos se enquadra na primeira categoria, pois divulga dados sem valor explicativo sobre o desempenho funcional dos promotores.

David Heald (2006) propõe uma tipologia em quatro dimensões: transparência vertical ascendente (controle de subordinados por superiores), vertical descendente (controle de governantes pelos governados), horizontal externa (observação entre organizações) e horizontal

interna (transparência entre setores de uma mesma instituição). Essa distinção contribui para compreender as direções e os efeitos do fluxo informacional.

À luz das críticas contemporâneas à transparência sob a ótica do gerencialismo público, destaca-se a contribuição de Fernando Filgueiras (2016), que examina os limites das políticas de transparência associadas ao modelo do New Public Management (NPM). Segundo o autor, esse modelo reduziu a accountability à lógica da delegação principal-agente, na qual a transparência visa apenas a maximizar o retorno informacional do “cidadão-investidor” sobre os serviços públicos, aproximando a lógica do Estado à de mercado. Trata-se de uma concepção instrumental, voltada à eficiência, mas que negligencia aspectos deliberativos, éticos e substantivos da accountability democrática.

Filgueiras argumenta que essa abordagem transforma o cidadão em mero consumidor de informação, desconsiderando sua capacidade de participação ativa e crítica nos processos decisórios. Além disso, o autor alerta para o risco de que a transparência seja capturada pela lógica midiática da “política do escândalo”, na qual dados são usados para fins de exposição moralizante, sem que isso resulte necessariamente em responsabilização ou melhoria institucional. Nessa ótica, a transparência torna-se uma ferramenta simbólica, dissociada de práticas efetivas de responsabilização e, em certos contextos, pode até fragilizar a confiança pública ao expor informações sensíveis fora de critérios imparciais de avaliação.

Há ainda tensões entre transparência e privacidade, especialmente quando informações pessoais são utilizadas para influenciar a opinião pública sem garantias de imparcialidade. Segundo Filgueiras (2016, p. 8), “ao possibilitar que razões privadas sejam determinantes para o julgamento de instituições, a transparência pode infligir um dano à confiança do cidadão comum”. Ademais, determinadas informações — como aquelas referentes à segurança nacional, investigações criminais em curso ou políticas monetárias — devem ser resguardadas, sob pena de comprometer o interesse público.

Em síntese, Filgueiras propõe uma concepção normativa de transparência que vá além da disponibilização de dados, demandando processos públicos de justificação, condições de deliberação imparcial e instituições capazes de garantir que o acesso à informação resulte em accountability efetiva. Nesse sentido, a transparência deve estar atrelada à publicidade democrática e à construção de confiança institucional, e não apenas à lógica da eficiência e da moralização dos agentes públicos.

É fundamental, portanto, distinguir entre transparência e acesso à informação. O primeiro é um atributo de sistemas informacionais, enquanto o segundo é um direito fundamental, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e

posteriormente incorporado à jurisprudência interamericana (OEA, 2008). Nesse contexto, a regulamentação do direito de acesso à informação na América Latina ocorreu em três fases: pressão da sociedade civil, influência de organismos internacionais e internalização normativa.

Inspirados pelo Freedom of Information Act (FOIA) dos EUA (1966), diversos países latino-americanos adotaram legislações de acesso entre 2002 e 2013 (Kosack & Fung, 2014). O caso colombiano é exceção, com regulação já em 1985. Na América Latina, regulamentação desse direito ocorreu em três fases distintas: mobilização por grupos de interesse, pressão externa e internalização. O primeiro período, entre 1969 e 1995, foi impulsionado por grupos de interesse, como defensores de direitos humanos, ambientalistas e a mídia, que pressionaram pela criação dessas normas.

A segunda fase, de 1995 a 2006, foi marcada pela influência de atores externos, que incentivaram a aprovação dessas leis como instrumento de combate à corrupção e de promoção de estabilidade econômica para novas relações comerciais. Esse contexto coincidiu com reformas na Administração Pública baseadas na lógica do *New Public Management* que impulsionaram a transparência como um mecanismo de governança e a eficiência administrativa, sobretudo no controle de gastos públicos (Lopes, 2011).

A terceira fase, a partir de 2006, caracterizou-se pela consagração do direito como fundamento normativo autônomo, impulsionado por decisões da Corte Interamericana, como os casos *Claude Reyes vs. Chile* e *Guerrilha do Araguaia vs. Brasil*.

A OEA, por meio de seu Comitê Jurídico Interamericano, consolidou em 2008 dez princípios fundamentais do direito à informação, entre os quais se destacam: o princípio da máxima divulgação, a obrigatoriedade de transparência ativa, a previsão de exceções restritas e justificadas e a possibilidade de sanções em caso de obstrução (Comitê Jurídico Interamericano, 2008).

Esse direito aplica-se integralmente ao Ministério Público, considerado órgão público sujeito à máxima transparência. A Lei Modelo Interamericana (2010) define informações que devem ser divulgadas proativamente, como estrutura organizacional, informação sobre funcionários, orçamento, mecanismos de participação e necessidades de grupos vulneráveis (Zuccolotto et al., 2015).

A transparência divide-se em ativa e passiva. A primeira diz respeito à publicação espontânea de dados, enquanto a segunda é reativa, obrigando o Estado a responder solicitações. Ambas são essenciais para o controle democrático dos Ministérios Públicos, que acumulam poderes amplos e autonômicos na região. A ausência de informações sobre sua atividade-fim,

como subsídios, desempenho e histórico funcional dos promotores, fragiliza o controle institucional e social e compromete a accountability efetiva.

A próxima seção discutirá o conceito de accountability adotado nesta tese e aprofundará sua relação com a transparência, com vistas a construir um quadro analítico para a avaliação do desempenho institucional dos Ministérios Públicos na América Latina.

3.3 Accountability: mais que uma relação estanque entre atores e fóruns

Se entendermos transparência como um fluxo de informações acessíveis e compreensíveis, sustentado por uma prática de dados abertos, impõe-se a seguinte indagação: qual é o propósito de assegurar tal fluxo? Em outras palavras, qual a utilidade de informações dotadas de clareza, capazes de fundamentar inferências significativas? A divulgação de informações torna situações, decisões e ações de indivíduos e instituições conhecidas pelo público em geral, alcançando, de maneira indireta, as autoridades responsáveis pela imposição de sanções diante de condutas inadequadas. Assim, a transparência atua como o elo que conecta aqueles que devem prestar contas àqueles que delas exigem.

Embora, conforme discutido anteriormente, a transparência, por si só, não garanta a efetivação da accountability, ela cria as condições necessárias para que a responsabilização se concretize ao evidenciar comportamentos desviantes. Portanto, a transparência possui caráter instrumental e configura uma condição necessária, ainda que insuficiente, para a realização da accountability (Fox, 2007).

Nesta seção, procede-se à revisão da literatura sobre o conceito de accountability, cuja tradução para o português revela-se complexa, situando-o tanto na produção acadêmica nacional quanto na literatura internacional no campo das ciências humanas e sociais aplicadas. Inicialmente, destaca-se que, ao buscar a expressão “accountability pública” no repositório SciELO, foram identificados 123 artigos no âmbito das ciências humanas e sociais aplicadas. De modo predominante, os estudos empíricos utilizam uma variedade de sinônimos — como responsabilização, responsabilidade, prestação de contas e controle —, sendo que a maioria se concentra no exame de políticas públicas, com ênfase sobre o Poder Executivo. No contexto brasileiro, os estudos tendem a tratar a accountability como uma virtude ou qualidade desejável dos detentores do poder, o que contribui para a polissemia do conceito. Em menor número, apenas oito estudos analisam a accountability de órgãos e atores do sistema de justiça nacional. Ao investigar a transparência dos Ministérios Públicos latino-americanos como instrumento

indispensável para a accountability, esta tese busca aportar contribuições relevantes a essa ainda incipiente literatura sobre accountability no sistema de justiça.

No cenário internacional, a literatura sobre accountability desenvolveu-se em distintas fases ou “eras”, cada uma refletindo tendências e avanços conceituais que se revelam particularmente pertinentes para os objetivos desta investigação. A primeira fase caracterizou-se pelo esforço de definição e ampliação do conceito, buscando capturar sua natureza multidimensional e explorando novas vertentes, como a accountability social, colaborativa, institucional e em rede. Nesse contexto, destacam-se autores como Mark Bovens (2010), Guillermo O’Donnell (1998, 1999), Welna e Mainwaring (2003), Peruzzotti e Smulovitz (2006) e Przeworski, Stokes e Manin (1999).

Uma segunda fase enfatizou a necessidade de contextualizar a accountability, salientando a importância dos contextos políticos, sociais e culturais nos quais os mecanismos de responsabilização operam. Esse enfoque contribuiu para uma compreensão mais rica dos processos de accountability em diferentes realidades institucionais, como demonstram os trabalhos de Susan Rose-Ackerman (1999) e Craig T. Borowiak (2013). A terceira fase introduziu a análise das dinâmicas de poder e das interseccionalidades, considerando como gênero, raça, classe e outras identidades sociais moldam as relações de accountability e frequentemente marginalizam certos grupos no acesso à responsabilização pública. Exemplos desse enfoque encontram-se nas obras de Anne Phillips (1995) e Patricia Hill Collins (1990).

Uma quarta corrente, liderada por Archon Fung (2007), explora as relações entre accountability e tecnologia, destacando as implicações da governança digital (e-government), do uso de plataformas digitais, da inteligência artificial e de iniciativas de dados abertos para o fortalecimento — ou, eventualmente, o enfraquecimento — dos processos de responsabilização. Por fim, uma quinta fase da literatura concentra-se na avaliação dos impactos e dos resultados da accountability, enfatizando a necessidade de se aprender tanto com seus sucessos quanto com seus fracassos. Pesquisadores como Dubnick (2005) examinam casos de accountability disfuncional, enquanto autores como Jonathan Fox (2007) e Gaventa e McGee (2013) discutem os limites da relação entre transparência, acesso à informação e a efetividade da accountability.

Tabela 6: Evolução do conceito de accountability

Fase	Características principais	Autores e obras relevantes
1ª Fase Expansão Conceitual	Definição e ampliação do conceito, destacando sua natureza multidimensional. Desenvolvimento de vertentes como accountability social, colaborativa, institucional e em rede.	Mark Bovens (2010); Guillermo O'Donnell (1998, 1999); Welna & Mainwaring (2003); Peruzzotti & Smulovitz (2006); Przeworski, Stokes & Manin (1999).
2ª Fase Contextualização	Enfatiza os contextos políticos, sociais e culturais nos quais a accountability opera, abordando cenários como estados frágeis e sociedades pós-conflito.	Susan Rose-Ackerman (<i>Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform</i> , 1999); Craig T. Borowiak (<i>Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control</i> , 2013).
3ª Fase Interseccionalidade e Poder	Analisa como gênero, raça, classe e outras identidades sociais influenciam as relações de accountability e como grupos marginalizados são frequentemente excluídos desses processos.	Anne Phillips (<i>The Politics of Presence</i> , 1995); Patricia Hill Collins (<i>Black Feminist Thought</i> , 1990).
4ª Fase Tecnologia e Accountability Digital	Explora o impacto das novas tecnologias na accountability, incluindo <i>e-government</i> , dados abertos, IA, <i>blockchain</i> e participação digital.	Archon Fung (2007).
5ª Fase Avaliação e Impactos da Accountability	Examina os resultados da accountability, seus fracassos e efeitos colaterais, como morosidade e burocratização excessiva. Discute a relação não linear entre transparência e accountability.	Dubnick (2005); Jonathan Fox (2007); Gaventa e McGee (2013).

Fonte: elaborado pela autora.

Dentre essas vertentes, esta tese dialoga especialmente com as fases que abordam a definição conceitual da accountability, seus impactos e sua interação com a tecnologia e a teoria democrática.

Dubnick (2002) ressalta as dificuldades de tradução do conceito de accountability para idiomas de origem latina, nos quais frequentemente é reduzido à ideia de responsabilidade. Richard Mulgan (2003) adverte para os riscos de se tratar accountability como um conceito excessivamente abrangente, que abarca qualquer mecanismo de controle social ou político. Mark Bovens (2007, 2008) aponta que há diferenças relevantes na abordagem do conceito: enquanto nos Estados Unidos (e, por extensão, no Brasil) accountability é frequentemente concebida como uma qualidade individual desejável, na Europa, Austrália e Reino Unido, é entendida mais restritamente como uma relação institucional de prestação de contas a um fórum específico. A pergunta central, nesse modelo, não é se o agente atua de maneira responsável, mas se ele pode ser responsabilizado *ex post* por meio de mecanismos institucionais.

Schedler (1999) acrescenta que a responsividade sem mecanismos de sanção não configura accountability efetiva, já que esta pressupõe não apenas a produção de informações e a justificação de condutas, mas também a imposição de consequências práticas sobre os agentes públicos. Welna e Mainwaring (2003) e Lindberg (2013) detalham a necessidade de que existam relações estruturadas entre agentes que prestam contas e atores que as exigem, com a previsão de sanções formais como elemento constitutivo da accountability.

Tabela 7: Conceitos de accountability segundo *Scott Mainwaring e Chistopher Welna (2003)*

Accountability	Necessidade de sanção formal	Polo ativo	Polo passivo	Atributos da relação atores x Fórum	Autores
Conceito mais restrito	Sim	Agentes estatais com competência formal para sancionar	Poderes eleitos	Fixa e vertical Exemplo: eleitos e eleitores	Moreno, Crisp&Shugart, Mainwaring, O'Donnell
Conceito menos restrito	Não	Agentes estatais e não estatais	Poderes eleitos e não eleitos	Intercambiável e multidirecional Exemplo: ONG's e agentes estatais	Mark Bovens, Catalina Smulovitz&HenriqueP eruzzotti, Johan P. Olsen

Fonte: quadro elaborado pela autora com base nos conceitos de accountability apresentados no livro "Democratic accountability in LatinAmerica", editado por Scott Mainwaring e Chistopher Welna (2003).

Em síntese, esta revisão da literatura aponta que, embora a transparência seja condição necessária para a accountability, a existência de mecanismos institucionais de resposta e sanção é imprescindível para sua efetivação. Este será o ponto de partida para o reenquadramento conceitual da accountability do Ministério Público, que será desenvolvido a seguir, à luz da literatura contemporânea sobre governança democrática.

3.4 Accountability, Governança Democrática e Modelos de Gestão Pública

Nos distintos paradigmas da administração pública, a accountability assume configurações variadas, refletindo transformações nos modos de organização do Estado e nas expectativas em torno da atuação dos agentes públicos. No modelo burocrático clássico, a prestação de contas é concebida de forma vertical e hierárquica: os gestores públicos respondem

a autoridades eleitas e, indiretamente, à população, com ênfase no cumprimento de normas e regulamentos formais.

A Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM) emergiu nos anos 1980 como resposta às críticas dirigidas à ineficiência da burocracia tradicional. Inspirada na racionalidade econômica e nas técnicas de gestão do setor privado, a NPM propôs uma reconfiguração do Estado baseada na descentralização administrativa, na competitividade, na eficiência e na mensuração de resultados. Segundo Hood (1991), esse paradigma se sustenta em sete princípios centrais: (1) valorização das competências gerenciais como forma de controle ativo das organizações; (2) definição de padrões de desempenho e metas mensuráveis; (3) foco em resultados em detrimento do controle de insumos e processos; (4) descentralização de responsabilidades; (5) promoção da concorrência no setor público; (6) adoção de estilos de gestão empresarial; e (7) priorização da eficiência econômica na alocação de recursos.

Com base nesses princípios, a NPM demandou um novo modelo de accountability, centrado menos na obediência a regras e mais na entrega de resultados. De acordo com Fatemi e Behmanesh (2012), houve uma mudança da responsabilização de natureza política, orientada por mandatos eleitorais, para uma responsabilização gerencial, vinculada à performance e à lógica do "cidadão-cliente". Behn e Barberis (1998) argumentam que esse paradigma introduz uma abordagem orientada por resultados, na qual os gestores públicos são responsabilizados não apenas perante seus superiores hierárquicos, mas também perante os cidadãos, por meio da transparência e da qualidade dos serviços prestados.

A accountability na NPM, portanto, torna-se mais difusa e multidimensional, envolvendo diversos stakeholders — cidadãos, organizações da sociedade civil, mídia, órgãos de controle, entre outros. Nesse contexto, os gestores públicos, inclusive os pertencentes às altas burocracias, como o Ministério Público, devem responder a uma multiplicidade de interlocutores, sendo avaliados com base em indicadores de desempenho e níveis de satisfação do público. A transparência é promovida como instrumento essencial para a efetivação da accountability, oferecendo aos cidadãos acesso a dados sobre o funcionamento do setor público e possibilitando a cobrança por melhorias e resultados. A inovação e a busca por soluções eficazes passam a ser incentivadas, ao passo que se amplia a discricionariedade dos gestores — acompanhada, porém, de maior responsabilização pelos efeitos de suas decisões.

A difusão da NPM na América Latina, sobretudo nas décadas de 1990 e 2000, foi impulsionada por reformas promovidas por organismos internacionais, como o Banco Mundial. No setor judicial, esse processo traduziu-se em um conjunto de propostas orientadas pela busca de eficiência e modernização institucional. O relatório “O Setor Judiciário na América Latina e

no Caribe – Elementos para reforma”, elaborado por M. Dakolias (1996), apresenta um diagnóstico do sistema judiciário da região e recomenda medidas em cinco eixos: (1) ampliação do acesso à justiça mediante a simplificação de procedimentos; (2) aumento da eficiência por meio da modernização administrativa e tecnológica; (3) fortalecimento da independência judicial frente a pressões externas; (4) promoção da transparência e da responsabilização dos magistrados; e (5) qualificação dos operadores jurídicos através de formação continuada.

Essas diretrizes estão alinhadas ao ideário neoliberal da época, que defendia a redução do Estado e a profissionalização de suas funções. A ênfase na eficiência judicial reflete a lógica de que o sistema de justiça deve operar como prestador de serviços previsíveis e eficazes, a fim de garantir segurança jurídica e atratividade para investimentos privados. A expansão da transparência e da accountability judicial emerge, nesse contexto, como condição para a construção de um ambiente institucional confiável, estável e propício ao desenvolvimento econômico.

O sumário executivo do Documento Técnico 319 é ilustrativo ao destacar que “um poder judiciário eficaz e funcional é relevante ao desenvolvimento econômico [...]. A reforma do Judiciário faz parte de um processo de redefinição do Estado e suas relações com a sociedade” (Dakolias, 1996). Nesse modelo, a justiça é vista como um bem econômico, e sua reforma é concebida como requisito para a competitividade internacional e para o crescimento sustentado.

Apesar dos avanços formais promovidos por essas reformas, os resultados concretos foram limitados. Linn Hamnergren (2001) analisa criticamente os quinze anos de reformas judiciais na América Latina, identificando obstáculos persistentes como resistência cultural, ausência de apoio político contínuo, fragmentação institucional, excesso de foco em soluções técnicas e baixa participação da sociedade civil. A autora ressalta que, para alcançar transformações substantivas, é necessário adotar uma abordagem mais holística, que considere os contextos locais, os fatores sociais e a legitimidade política das mudanças. O sucesso das reformas depende, em última instância, da capacidade de promover um pacto social mais amplo em torno da justiça.

Em suma, as experiências da NPM no campo judicial revelam tanto os potenciais quanto os limites da accountability orientada por desempenho e pela lógica de mercado. A crítica recorrente é que essa abordagem tende a negligenciar dimensões fundamentais da governança democrática, como a participação cidadã, a equidade e a sensibilidade institucional aos contextos sociais. Essa constatação abre caminho para a emergência de um novo paradigma: a Nova Governança Pública (New Public Governance – NPG), centrada na colaboração

interinstitucional, na deliberação democrática e na accountability em rede — tema abordado na seção seguinte.

Por outro lado, a Nova Governança Pública (New Public Governance – NPG) desloca o foco da gestão estatal para arranjos em rede, envolvendo múltiplos atores e níveis decisórios, e amplia o conceito de accountability para além das tradicionais cadeias hierárquicas. A literatura especializada destaca que a transição da Nova Gestão Pública (NPM) para a NPG exige o desenvolvimento de novos mecanismos de governança e transparência, nos quais a disseminação de informações e a participação ativa de diversos agentes — Estado, mercado e sociedade civil — sejam capazes de conferir legitimidade à ação pública.

A NPG fundamenta-se em alguns pilares estruturantes, tais como a promoção da transparência, a ampliação da participação cidadã, a valorização da interdisciplinaridade e o foco nos resultados sociais e nos impactos das políticas públicas. Enquanto a NPM priorizava a eficiência operacional e a orientação para resultados mensuráveis, a NPG propõe uma abordagem mais relacional e responsiva, voltada para o enfrentamento de problemas complexos com soluções construídas de forma colaborativa, a partir do engajamento de diferentes setores sociais.

Nesse novo paradigma, a transparência é elevada à condição de princípio estruturante da gestão pública, uma vez que a confiança da população nas instituições governamentais passa a ser entendida como um requisito essencial para a eficácia das políticas. A NPG promove, portanto, a inclusão da sociedade nos processos decisórios, concebendo os cidadãos não mais como meros consumidores de serviços públicos, mas como atores ativos e legítimos do controle democrático. Além disso, adota uma perspectiva mais integrada e interdisciplinar, reconhecendo que os desafios contemporâneos — como os de natureza ambiental, social, fiscal ou tecnológica — exigem a articulação entre diferentes áreas de governo e setores da sociedade.

A agenda da NPG também busca suplantar os limites impostos pela racionalidade instrumental da NPM, reorientando o foco para os resultados sociais concretos e a promoção do bem-estar coletivo. Como sintetiza a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020, p. 25), a boa governança pública baseia-se na transparência, participação social, integridade e accountability como princípios essenciais para garantir que as políticas públicas estejam alinhadas com o interesse público e contribuam para a equidade econômica, a melhoria das condições de vida e o fortalecimento da legitimidade política.

Nesse sentido, Matias-Pereira (2022) argumenta que a agenda da boa governança pública, ao combinar oferta de bens e serviços de qualidade com menor custo, transparência, accountability e envolvimento cidadão, constitui um modelo estratégico para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, político, cultural e ambiental. Tal agenda requer, conforme

o autor, a construção de formas colaborativas e transparentes de interação entre a administração pública e o setor não governamental, reforçando a noção de accountability em rede. Nesse contexto, o Ministério Público emerge não apenas como um agente fiscalizador (tomador de contas), mas também como uma instituição que deve responder à sociedade civil por sua atuação (prestador de contas).

Em suma, observa-se uma evolução nos paradigmas administrativos e em suas respectivas concepções de accountability. Nesse sentido, o modelo burocrático tradicional centrava-se em uma prestação de contas vertical e unidirecional (do gestor ao cidadão). A NPM, por sua vez, deslocou o eixo da accountability para uma lógica interna, orientada pela eficiência e pela gestão de resultados. Já a NPG busca envolver uma multiplicidade de fóruns externos, redes colaborativas e canais participativos, tornando a accountability mais complexa, distribuída e relacional.

Tabela 8: Paradigma de Administração Pública e tipo de accountability

Paradigma de Administração Pública	Caraterísticas principais	Tipo de Accountability Correspondente
Administração Pública Tradicional	Baseada na burocracia weberiana. Ênfase no cumprimento de normas, hierarquia rígida e controle interno. O foco está na obediência a regras e regulamentos, garantindo previsibilidade e impessoalidade na gestão pública	Accountability hierárquica – Controle interno por meio de auditorias, relatórios formais e supervisão direta. Responsabilização ocorre dentro da estrutura estatal e é voltada para superiores hierárquicos
Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM)	Inspirada na lógica de mercado e gestão privada. Foco na eficiência, descentralização, mensuração de desempenho e competitividade no setor público. A responsabilidade do gestor público é mais orientada para resultados do que para o processo.	Accountability gerencial – Ênfase na prestação de contas baseada em desempenho, indicadores de eficiência e satisfação do usuário. O foco desloca-se do controle hierárquico para o controle por resultados e transparência perante o "cidadão-cliente"
Nova Governança Pública (New Public Governance - NPG)	Modelo baseado em redes de governança, participação cidadã e colaboração entre Estado, sociedade civil e setor privado. Prioriza transparência, co-produção de políticas públicas e inclusão de múltiplos stakeholders.	Accountability em rede – Ampliada para incluir não apenas instituições estatais, mas também cidadãos, ONGs e mídia. Ocorre de maneira difusa, por meio da transparência e do envolvimento de diversos atores sociais

Fonte: elaborado pela autora.

As transformações nos paradigmas da administração pública repercutem diretamente nas diferentes abordagens teóricas sobre accountability. Przeworski, por exemplo, concebe a accountability eleitoral como a capacidade dos cidadãos de sancionar, por meio do voto, os governantes que não correspondem às expectativas públicas — uma formulação que se sobrepõe, em certa medida, à noção de accountability vertical proposta por Guillermo O'Donnell (1998, 1999), caracterizada pela relação direta entre cidadãos e governo. O'Donnell, por sua vez, introduz uma distinção fundamental entre accountability vertical e accountability horizontal, sendo esta última exercida entre instituições estatais que operam no controle e fiscalização recíproca, como, por exemplo, o Legislativo e o Judiciário em relação ao Executivo.

A concepção clássica de accountability, conforme formulada por Przeworski, Stokes e Manin (1999), está fortemente ancorada na lógica eleitoral. Nessa perspectiva, os eleitores figuram como principais agentes de controle político, com o poder de premiar ou punir os governantes por meio de eleições periódicas. Embora este modelo seja central na teoria democrática, sua aplicabilidade é limitada no caso do Ministério Público, cujos membros não são escolhidos por sufrágio direto e tampouco se submetem aos ciclos eleitorais.

A contribuição de O'Donnell amplia o escopo da accountability ao incluir mecanismos estatais de controle mútuo, os quais integram o que ele denomina accountability horizontal. Neste arranjo, o Ministério Público pode ser interpretado como um ator institucional ativo, especialmente na fiscalização dos poderes Executivo e Legislativo. Contudo, a abordagem de O'Donnell não aprofunda os desafios relacionados à responsabilização do próprio Ministério Público, deixando sem resposta a questão sobre quais instrumentos institucionais seriam adequados para sujeitar os promotores — agentes dotados de elevada autonomia em muitos países latino-americanos — ao escrutínio público e ao controle democrático.

Nesse sentido, Smulovitz e Peruzzotti (2000) propõem uma terceira dimensão: a accountability societal. Essa abordagem destaca o papel da sociedade civil — por meio da imprensa, de organizações não governamentais e movimentos sociais — na fiscalização dos agentes públicos, especialmente em contextos institucionais frágeis. Atuando como “alarmes de incêndio” (“fire alarms”)³, esses atores não estatais denunciam abusos de poder e pressionam

³ No campo da **teoria da agência**, os agentes públicos frequentemente possuem autonomia para tomar decisões que impactam diretamente a sociedade. No entanto, essa autonomia exige a existência de mecanismos eficazes de fiscalização e controle, garantindo que tais agentes atuem de acordo com princípios democráticos e institucionais. **Kiewiet e McCubbins (1991)** propõem dois modelos distintos de controle que explicam como os **principais (principals)** — como o Legislativo, os eleitores ou órgãos de controle — podem monitorar os **agentes (agents)** — como políticos, burocratas e membros do Ministério Público. Esses modelos são conhecidos como “**police patrol**”

por reformas institucionais. Apesar de seu valor normativo, a accountability societal apresenta limitações no que diz respeito ao Ministério Público: a mobilização social, por si só, não assegura a imposição de sanções ou a correção de condutas, revelando-se, portanto, um instrumento de controle complementar, mas insuficiente.

A vertente teórica desenvolvida por Mark Bovens (2010) introduz a noção de accountability informacional, na qual a transparência constitui o pilar essencial. Para que a accountability se concretize, argumenta o autor, é necessário que haja um fluxo contínuo, acessível e inteligível de informações que permita aos diferentes fóruns — como parlamentos, tribunais e a própria sociedade civil — avaliar, questionar e, eventualmente, responsabilizar os agentes públicos. Essa formulação é particularmente pertinente ao Ministério Público, cuja atuação, apesar de central na governança democrática, permanece muitas vezes opaca. No entanto, Bovens (2010) adverte que a transparência, embora indispensável, não é suficiente para garantir accountability efetiva: na ausência de mecanismos institucionais que assegurem consequências concretas — como sanções ou revisões —, a divulgação de informações pode se esgotar em um ritual vazio de responsabilização.

Partindo das limitações identificadas nas abordagens tradicionais, Johan P. Olsen (2017) propõe uma concepção alternativa de accountability, centrada em um modelo institucional e democrático, concebido como um processo dinâmico e contínuo. Em sua perspectiva, accountability não se restringe a uma relação formal e estática entre agentes e fóruns previamente definidos, mas deve ser compreendida como parte de um arranjo político-

(**patrulha de polícia**) e "**fire alarm**" (**alarme de incêndio**), representando abordagens diferentes para a supervisão do comportamento dos agentes públicos. O primeiro modelo, "**police patrol**", caracteriza-se por um **monitoramento ativo e centralizado**, no qual as instituições responsáveis pela fiscalização realizam inspeções sistemáticas e periódicas sobre a atuação dos agentes. Nesse modelo, a supervisão ocorre de maneira preventiva, buscando identificar e corrigir irregularidades antes que causem impactos significativos. Um exemplo desse tipo de controle são **as auditorias regulares conduzidas por órgãos de fiscalização internos ou externos**, como tribunais de contas e corregedorias institucionais. No caso do Ministério Público, o funcionamento das corregedorias e dos conselhos superiores pode ser interpretado como um mecanismo de "**police patrol**", pois envolve a análise contínua do desempenho dos promotores e a aplicação de sanções disciplinares quando necessário. No entanto, esse modelo exige recursos elevados e uma estrutura burocrática ampla para fiscalizar continuamente todos os agentes, o que pode gerar altos custos administrativos e dificuldades operacionais. Por outro lado, o modelo "**fire alarm**" opera de forma **reativa e descentralizada**, sendo acionado quando denúncias de irregularidades surgem por meio da sociedade civil, da mídia ou de outros atores externos. Nesse modelo, os principais não monitoram constantemente os agentes, mas criam mecanismos institucionais para que terceiros possam identificar e reportar problemas quando necessário. Exemplos desse modelo incluem **leis de transparência e acesso à informação, investigações jornalísticas e denúncias promovidas por organizações da sociedade civil**. No contexto do Ministério Público, esse tipo de controle se manifesta quando **a imprensa, entidades de controle social e a opinião pública pressionam a instituição para responder a falhas ou abusos cometidos por promotores**. Embora esse mecanismo reduza os custos administrativos do monitoramento, ele apresenta o risco de ser seletivo, pois nem todas as irregularidades são denunciadas com a mesma intensidade, podendo resultar em accountability desigual ou fragmentada.

institucional mais amplo, voltado à transformação da democracia e ao fortalecimento de sua legitimidade. Nesse modelo, tanto representantes eleitos quanto instituições não eletivas — como o Ministério Público — devem estar sujeitos a normas e estruturas que assegurem sua responsividade, sua sujeição ao controle público e sua conformidade com os princípios democráticos.

A inclusão do Ministério Público na rede de accountability, conforme delineada por Olsen, justifica-se pela crescente centralidade dessa instituição na arquitetura da governança democrática latino-americana, especialmente após os processos de redemocratização. A ampliação da autonomia institucional e a incorporação de novas atribuições extrapenais — como a defesa de direitos coletivos, a proteção de grupos vulneráveis e a fiscalização da administração pública — conferiram ao Ministério Público um papel que ultrapassa sua função tradicional de órgão acusador, tornando-o um ator fundamental na configuração do Estado democrático de direito. Esse novo protagonismo demanda que a accountability da instituição seja repensada não apenas em termos de transparência formal e prestação de contas, mas também em sua capacidade de responder democraticamente às expectativas e necessidades da sociedade.

Olsen (2017) enfatiza que quanto maior a autonomia conferida a um ator institucional, maior deve ser sua obrigação de prestar contas. Em contextos nos quais a independência funcional não é acompanhada por mecanismos proporcionais de controle, abre-se espaço para a concentração de poder, a opacidade decisória e o exercício discricionário da autoridade. No caso das promotorias latino-americanas, essa assimetria entre autonomia e responsabilização institucional evidencia a necessidade de uma abordagem mais robusta de accountability.

A proposta de accountability institucional e democrática formulada por Olsen articula-se diretamente com o conceito de transparência adotado nesta tese, especialmente no que se refere à noção de inferabilidade — isto é, a capacidade de os dados divulgados gerarem inferências válidas e socialmente significativas. A transparência, compreendida como um fluxo contínuo, acessível e inteligível de informações, constitui uma condição necessária — embora não suficiente — para a efetivação da accountability. No contexto do Ministério Público, isso implica a superação de práticas meramente formais de divulgação de relatórios e estatísticas, exigindo a disponibilização de informações substantivas sobre critérios de atuação, fundamentação de decisões e funcionamento dos mecanismos internos e externos de controle.

Dessa forma, ao adotar a perspectiva de Olsen, esta tese propõe um reenquadramento conceitual da accountability aplicada ao Ministério Público: trata-se de reconhecer essa instituição não apenas como fiscalizadora dos demais poderes, mas também como um ente que

deve prestar contas de sua própria atuação diante da sociedade. Esse entendimento requer o fortalecimento de dispositivos de fiscalização ativa, de canais institucionais de controle e de formas de participação social que assegurem que a autonomia dos promotores não se converta em espaço de opacidade ou ausência de responsabilização.

A noção de "rede de accountability", associada a esse modelo institucional ampliado, dialoga com a evolução do conceito ao longo dos paradigmas da administração pública (Behn, 1998). No paradigma burocrático clássico, a accountability era estruturada de forma hierárquica e formalista, com foco na obediência a normas e na supervisão vertical. No entanto, o deslocamento para modelos de governança mais complexos, como a Nova Gestão Pública (NPM) e, posteriormente, a Nova Governança Pública (NPG), ampliou o escopo da accountability, incluindo múltiplos atores, formas diversas de controle e novos mecanismos de responsabilização.

Nesse cenário, o Ministério Público emerge como um ator que, além de tomar contas, também deve prestá-las. Essa inversão de perspectiva é precisamente o que Olsen (2017) propõe ao afirmar que “quanto mais o poder é centralizado e quanto mais liberdade de ação e competência uma instituição ou ator tem, mais importante é responsabilizá-lo”. A accountability institucional, nesse sentido, fornece instrumentos analíticos e normativos para compreender as resistências internas à transparência por parte das promotorias e para propor arranjos que enfrentem os riscos de concentração de poder sem controle efetivo. Como adverte Olsen, “as assimetrias de poder e as tentativas de proteger um regime existente podem levar os operadores a serem responsabilizados enquanto as pessoas em uma hierarquia mais alta — as encarregadas do recrutamento e treinamento, e os líderes de alto escalão responsáveis pelos sistemas — evitam a responsabilidade, a culpa e as sanções”.

Construir uma accountability institucional e democrática, conforme defendido por Olsen, pressupõe a consolidação de uma cultura de transparência orientada à participação cidadã informada. Essa perspectiva encontra respaldo na proposta de Kosack e Fung (2014), segundo a qual o acesso à informação qualificada e inferível empodera os cidadãos a intervir de forma significativa nos processos decisórios. A visão de Fernando Filgueiras (2016) também é central nesse debate, ao destacar a necessidade de uma transparência substantiva, que transcenda o modelo minimalista herdado da NPM — onde o cidadão figura como mero consumidor de dados — e possibilite formas ativas de controle social. Assim, a transparência torna-se um vetor fundamental da accountability em rede, ao acionar múltiplos mecanismos de controle, sejam formais — do tipo “patrulha de polícia” — ou informais — como os “alarmes de incêndio” mobilizados pela sociedade civil.

Em síntese, esta tese propõe uma concepção de accountability institucional e democrática que se articula com os princípios centrais da Nova Governança Pública (NPG). Tal concepção pressupõe a existência de um fluxo informacional denso, acessível e dotado de inferabilidade — ou seja, capaz de sustentar avaliações e inferências públicas significativas — como condição para a efetivação do controle social sobre instituições autônomas, a exemplo do Ministério Público. Nesse arranjo, a sociedade civil assume o papel de titular do direito à informação e à responsabilização, enquanto o Ministério Público deve ser compreendido não apenas como órgão fiscalizador do sistema político, mas também como uma instituição pública sujeita à crítica, à transparência e a mecanismos de sanção formal e informal.

A literatura especializada tem apontado que a accountability contemporânea configura-se como um fenômeno multifacetado, resultante da articulação de distintas dimensões: eleitoral, institucional, social e informacional (repositorio.enap.gov.br). Aplicada ao Ministério Público, essa concepção demanda um reenquadramento teórico de seus deveres de prestação de contas. Trata-se de uma instituição permanente e autônoma, dotada de amplas atribuições judiciais e extrajudiciais — que incluem, além da persecução penal, a defesa de direitos difusos e interesses coletivos — e que, por sua natureza, não se submete à lógica da accountability eleitoral, já que seus membros não são escolhidos por meio do sufrágio universal.

Nesse sentido, não é suficiente restringir a accountability do Ministério Público a controles internos de natureza burocrática. É necessário concebê-la a partir da interseção entre distintos mecanismos de responsabilização. De um lado, configura-se a accountability institucional ou horizontal, exercida por instâncias como as corregedorias internas, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Poder Judiciário e os órgãos de controle legislativo, os quais promovem uma responsabilização formal, jurídica e administrativa — aproximando-se do regime institucional proposto por Olsen (2017). De outro lado, observa-se a emergência de mecanismos de accountability informacional e societal, viabilizados por instrumentos como a divulgação de relatórios de gestão, a prestação pública de contas, a transparência ativa de dados funcionais e a criação de canais permanentes de diálogo com a sociedade civil. Essa segunda vertente encontra respaldo na perspectiva de Bovens (2007, 2010), ao enfatizar o papel central da transparência na accountability, e nos estudos de Smulovitz e Peruzzotti (2000), que evidenciam a importância dos "alarmes de incêndio" ativados por cidadãos, mídias e movimentos sociais em contextos de fragilidade institucional.

Dessa forma, a accountability do Ministério Público deve ser pensada em termos de um modelo híbrido, que combine mecanismos formais e internos de responsabilização com estruturas abertas à participação democrática e à fiscalização social. Essa abordagem não

apenas reconhece a legitimidade da autonomia funcional do Ministério Público, como também assegura que tal autonomia não se converta em isolamento institucional ou em déficit de controle. Ao contrário, reforça o princípio de que instituições dotadas de elevado poder e discricionariedade devem estar sujeitas a padrões igualmente elevados de transparência e accountability pública.

3.5 Efeitos das iniciativas de transparência e accountability

Considerando as nuances conceituais anteriormente discutidas, torna-se essencial examinar os efeitos práticos da transparência sobre os mecanismos de accountability. A próxima seção buscará compreender como distintos contextos institucionais condicionam o impacto da transparência, evidenciando a importância de abordagens integradas que combinem abertura informacional com dispositivos efetivos de sanção.

Stiglitz (2002) observa que “aquilo que é medido, ganha atenção”, sugerindo que a mera possibilidade de vigilância modifica o comportamento dos agentes vigiados. Nesse sentido, Linden (2011) destaca o papel disciplinador da observação pública. No mesmo escopo, Loewenstein, Sunstein e Golman (2014) investigam os efeitos da divulgação obrigatória de informações e demonstram que seu impacto recai mais intensamente sobre quem fornece os dados do que sobre seus receptores. Estes, muitas vezes, demonstram atenção seletiva ou motivada, ou simplesmente ignoram informações que lhes são pouco compreensíveis ou pouco acessíveis.

Diante disso, os autores levantam questões cruciais: por que a informação continua sendo divulgada mesmo quando seu impacto sobre os destinatários é incerto ou nulo? Quais os incentivos que induzem os fornecedores a alterarem seu comportamento? A resposta está, segundo eles, no chamado *telltale heart effect*, segundo o qual os responsáveis pela divulgação superestimam a atenção que o público presta às informações, devido ao próprio destaque que atribuem a esses dados. Como afirmam os autores:

Providers of information may well overestimate the likely effect of the disclosure on consumers, partly because that disclosure seems so salient to providers. As a result of the telltale heart effect, information disclosure can have beneficial effects, even when it fails to change consumer behavior (Loewenstein, Sunstein e Golman, 2014).

Esse efeito também pode estar relacionado a mecanismos psicológicos de culpa, ou à percepção de que, ao ocultar dados, incorre-se em omissão ética. Para que políticas de divulgação obrigatória sejam eficazes, os autores recomendam a adoção de estratégias de

simplificação, padronização e possibilidade de comparação entre informações, uma vez que a desatenção dos receptores constitui um obstáculo recorrente.

Além disso, defendem que a divulgação compulsória é preferível à voluntária, dado que informações espontaneamente fornecidas tendem a favorecer os interesses dos próprios emissores. Dados negativos ou sensíveis, ainda que de alto interesse público, tendem a ser suprimidos, como afirmam:

Standard economic theory offers several explanations for why the provision of information occurring naturally, as a function of market forces, may be suboptimal. [...] when sellers possess information indicating the low quality of their products, they may not voluntarily choose to release this information (Loewenstein, Sunstein e Golman, 2014).

Assim, a transparência obrigatória se justifica particularmente em situações em que o conteúdo da informação tem valor público e, ao mesmo tempo, enfrenta resistência para ser espontaneamente revelado.

A transparência pode, portanto, contribuir para a redução da assimetria informacional (Stiglitz, 2002), estimular comportamentos mais responsáveis por parte dos agentes públicos devido a mecanismos cognitivos e emocionais (Loewenstein, Sunstein e Golman, 2014), e fomentar a participação democrática. Ainda assim, seus efeitos não são unívocos nem garantem, por si só, melhores decisões ou maior desempenho institucional. A literatura recente tem enfatizado justamente essa ambiguidade (Cucciniello, Porumbescu & Grimmlikhuijsen, 2016), com estudos que apontam impactos nulos ou até mesmo negativos da transparência, especialmente na fase decisória (Kosack & Fung, 2014; Brown & Martinsson, 2018; Michener, 2019; Batista, Rocha & Santos, 2020).

Bauhr e Grimes (2014), por exemplo, demonstram que em contextos marcados por corrupção sistêmica, o aumento da transparência pode gerar não indignação, mas apatia cívica e resignação. Isso evidencia que a mera divulgação de informações não é suficiente: o contexto político e as disposições dos cidadãos são variáveis centrais na relação entre transparência e accountability.

Em resposta a esse ceticismo, Cucciniello, Porumbescu e Grimmlikhuijsen (2016) argumentam que tais críticas generalizantes subestimam a complexidade da transparência como ferramenta de governança. Seus efeitos variam de acordo com a área de atuação do governo, o perfil dos cidadãos e o domínio específico da política pública. Na revisão sistemática **25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions** (2017), os autores analisam 187 estudos publicados entre 1990 e 2015 e concluem que a transparência está associada a efeitos

positivos sobre participação democrática, administração financeira e combate à corrupção, embora seus impactos sobre legitimidade institucional e confiança no governo sejam mais modestos.

Esta tese se insere nesse debate ao situar a transparência no cruzamento entre as teorias democráticas e as discussões contemporâneas sobre accountability social, com foco em um ator específico do sistema de justiça na América Latina: o Ministério Público. Ao contrário de parte da literatura que presume efeitos automáticos da transparência sobre a governança, parte-se aqui da hipótese de que seu principal valor reside em iluminar as estruturas de poder e atuação institucional do Ministério Público — uma organização que tem operado, conforme metáfora de Bentham (2008), como um “panóptico”: vê tudo, mas permanece opaca à vigilância social.

Avritzer e Marona (2017), bem como Kerche (2018), já haviam denunciado esse descompasso entre a crescente centralidade do MP e sua limitada exposição pública. A presente investigação busca demonstrar que, mesmo com o marco legal garantido pelas leis de acesso à informação, os requisitos mínimos de transparência institucional ainda não são plenamente observados pelos Ministérios Públicos latino-americanos, gerando um déficit informacional que compromete o exercício do controle democrático.

A discussão da transparência aplicada aos órgãos de justiça incorpora ainda uma dimensão adicional: além de viabilizar o monitoramento e a accountability, ela é condição para o exercício do próprio direito de acesso à justiça. Nesse sentido, Sabo et al. (2020) argumentam que o regime de acesso à informação permite que os cidadãos compreendam o funcionamento do sistema judiciário, conheçam seus serviços e saibam como demandá-los, tornando-se sujeitos ativos das políticas públicas de justiça. Como afirmam:

Saber como e onde ingressar com uma ação judicial, poder acompanhar a atuação dos tribunais e conhecer a interpretação dada ao aparato legislativo na tutela de fatos cotidianos é fundamental para a integração do cidadão como sujeito ativo nas políticas públicas. [...] O acesso à Justiça e o acesso à informação no Poder Judiciário se conectam profundamente, uma vez que esse poder é mais técnico e obscuro aos leigos do que o Poder Executivo e o Poder Legislativo (Sabo et al., 2020, p. 6).

Assim, o atributo da inferabilidade — isto é, a capacidade de a informação gerar compreensão e ação — revela-se central para que a transparência cumpra seu papel democrático. Com base nesse marco analítico, esta tese parte da hipótese de que o modelo institucional adotado pelos Ministérios Públicos influencia diretamente os níveis de transparência oferecidos. Espera-se que maior autonomia institucional, em linha com Stiglitz (2002), deva ser acompanhada por um compromisso proporcional com a abertura:

The less directly accountable a government agency is to the public, the more important it is that its actions be open and transparent. [...] The more independent and less directly politically accountable a government agency is, the greater the presumption for openness” (Stiglitz, 2002, p. 54).

Contudo, o que se observa empiricamente é o oposto: os Ministérios Públicos latino-americanos acumularam prerrogativas e competências sem que isso fosse acompanhado por mecanismos equivalentes de prestação de contas, configurando um paradoxo institucional em regimes democráticos (Kerche, 2007). Por essa razão, torna-se imperativo compreender as variações existentes entre os modelos nacionais de Ministério Público, classificando-os segundo o grau de autonomia conferido por suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas. Tal tipologia permitirá correlacionar o nível de autonomia institucional com o grau de transparência efetivamente praticado pelas promotorias da região.

Diante da análise ao longo deste capítulo, demonstrou-se que a transparência é condição necessária — mas não suficiente — para a accountability, pois requer a articulação com mecanismos sociais, políticos e institucionais que garantam sua efetividade. A análise evidenciou ainda que a transparência deve ser compreendida não como um valor absoluto, mas como um processo relacional e contextual, sensível a arranjos institucionais, culturais e à capacidade de resposta dos atores envolvidos. Esse entendimento será fundamental para a análise empírica subsequente sobre o desempenho dos Ministérios Públicos na América Latina, cujos padrões de transparência e accountability são moldados pela interação entre seus desenhos institucionais e os incentivos democráticos sob os quais operam.

3.6 Por um novo índice de transparência para o Ministério Público

Com o objetivo de avaliar empiricamente os níveis de transparência dos Ministérios Públicos na América Latina e testar as hipóteses formuladas nessa pesquisa, tornou-se imprescindível o desenvolvimento de uma métrica própria e adequada para mensurar essa variável dependente. A revisão dos principais índices disponíveis sobre transparência e direito à informação revelou limitações importantes no que se refere à capacidade de captar as especificidades da atuação ministerial.

O Índice de *Accesibilidad a la Información Judicial en Internet* (IAcc), elaborado pelo *Centro de Estudios de Justicia de las Américas* (CEJA) em 2014, e o *Global Right to Information Rating* (RTI Rating, 2021), por exemplo, concentram-se em critérios relacionados à presença e atualização de portais institucionais, à conformidade normativa e à publicação de dados administrativos básicos — tais como orçamento, organograma e informações

institucionais genéricas. Embora tais instrumentos ofereçam contribuições relevantes para diagnósticos gerais sobre transparência institucional, eles apresentam lacunas significativas no tocante à transparência substantiva dos Ministérios Públicos.

Especificamente, essas métricas não contemplam dimensões cruciais da accountability das promotorias, como a divulgação de informações sobre o desempenho funcional de promotores, os critérios de atuação, os resultados processuais e o histórico de decisões. Em outras palavras, tendem a privilegiar a transparência formal e administrativa, sem avançar sobre os conteúdos mais sensíveis e relevantes para o controle público da atividade-fim ministerial.

Dessa forma, as medidas existentes acabam por deixar de fora os dados mais relevantes para a avaliação da efetiva contribuição dos Ministérios Públicos à accountability democrática. A lacuna observada justifica, portanto, a construção de um instrumento analítico próprio, capaz de aferir o grau de abertura das promotorias em relação a aspectos estruturantes de sua atuação substantiva.

Tabela 9: Relação de índices existentes sobre transparência/direito de acesso à informação

País	Regime (V.DEM)	CEJA-Iacc - %	RTI RATING	Índice de percepção da corrupção (transp. internac.)	Ano da lei/decreto acesso à informação
Argentina	Electoral democracy	38,67%	92	38	2003
Bolívia	Electoral democracy	Sem informação	70	30	2005
Brasil	Electoral democracy	76,83%	108	38	2011
Chile	Liberal democracy	74,90%	94	67	2008
Colômbia	Electoral democracy	73,18%	102	39	1985
Costa Rica	Liberal democracy	76,37%	71	58	2017
El Salvador	Electoral autocracy	52,52%	Sem informação	34	2011
Equador	Electoral democracy	39,79%	74	36	2004
Guatemala	Electoral democracy	63,21%	72	25	2008
Haiti	Electoral autocracy	Sem informação	Sem informação	20	Não possui

País	Regime (V.DEM)	CEJA-Iacc - %	RTI RATING	Índice de percepção da corrupção (transp. internac.)	Ano da lei/decreto acesso à informação
Honduras	Electoral autocracy	60,46%	84	23	2006
México	Electoral democracy	66,38%	136	31	2002
Nicarágua	Electoral autocracy	23,77%	111	20	2007
Panamá	Electoral democracy	64,32%	100	36	2002
Paraguai	Electoral democracy	73,83%	62	30	2014
Peru	<u>Electoral democracy</u>	<u>70,35%</u>	<u>93</u>	<u>36</u>	<u>2002</u>
Rep. Dom.	Electoral democracy	62,23%	59	30	2004
Uruguai	Liberal democracy	44,23%	92	73	2008
Venezuela	Electoral autocracy	46,04%	Sem informação	14	Não possui

Fonte: elaborado pela autora a partir de informações disponíveis nos relatórios dos índices do *Global Right To Information Rating* (2021); IAcc - *Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet* (2014); Índice de Percepção da Corrupção (2021) do Transparência Internacional e *Democracy Report – Authoritarianism Changing Nature* (2022) do V-Dem Institute

A análise comparativa dos rankings internacionais revela contradições significativas que colocam em xeque a capacidade dos atuais indicadores de refletir com precisão a transparência substantiva das instituições públicas. De acordo com o Índice de *Accesibilidad a la Información Judicial en Internet* (IAcc), o Paraguai (73,83% – 5º lugar) aparece mais bem posicionado que o Canadá (60,58% – 12º lugar) e o México (66,38% – 8º lugar). Este último, apesar de possuir uma das legislações de acesso à informação mais avançadas do mundo (RTI Rating, 2021) e a mais robusta da América Latina (Michener, 2009), figura abaixo de países com normativas mais frágeis, como a Colômbia (73,18% – 6º lugar), ou classificações moderadamente baixas, como o Brasil (76,83% – 2º lugar).

Situação semelhante é observada no caso do Uruguai (44,23% – 17º lugar), reconhecido como uma democracia liberal consolidada (V-Dem, 2022) e detentor de um dos melhores índices de percepção da corrupção da América Latina (Transparência Internacional, 2021), mas que, no IAcc, aparece atrás de El Salvador (52,52% – 13º lugar), classificado como uma autocracia eleitoral (V-Dem, 2022). O Chile, outro exemplo de democracia liberal bem avaliada

em termos de integridade (índice de percepção da corrupção: 67), apresenta pontuação semelhante à do Brasil, cuja democracia tem sido avaliada como eleitoral e em processo de autocratização, com um índice de percepção da corrupção de apenas 38 (V-Dem, 2022).

Ainda no caso brasileiro, relatório publicado pela Transparência Brasil em maio de 2022 evidencia o baixo desempenho dos Ministérios Públicos estaduais no que tange à divulgação de informações sobre remuneração. As inconsistências observadas – tais como formatos variados de publicação, ausência de padronização e impossibilidade de sistematização automatizada – comprometem o acesso efetivo a esses dados e configuram, segundo o relatório, um “descompromisso com os dados abertos”. Paradoxalmente, o Brasil figura entre os países com melhor desempenho nos rankings de transparência e acesso à informação do IAcc e do RTI Rating.

Tais incongruências evidenciam os limites das abordagens atualmente predominantes. A mera existência de legislação avançada ou de indicadores formais não assegura, por si só, a efetividade da transparência, especialmente quando os critérios de mensuração não contemplam a qualidade e a profundidade das informações divulgadas. A disponibilização de grandes volumes de dados com baixa capacidade explicativa pode resultar em uma transparência meramente simbólica, associada ao cumprimento formal, mas não substantivo, das Leis de Acesso à Informação.

A literatura especializada reforça essa crítica. Gregório (2005) e Zazueta (2004) sublinham que a simples publicação de jurisprudência na internet é insuficiente. Para que a transparência seja efetiva, é necessário fornecer dados sistematizados, com variáveis qualitativas e quantitativas que permitam compreender aspectos centrais das demandas judiciais, tais como o perfil socioeconômico das partes, os objetos litigiosos mais recorrentes e os desfechos processuais. Smulovitz e Urribarri (2008) também chamam atenção para a ausência de dados estatísticos desagregados e organizados nos órgãos do sistema de justiça, o que compromete a avaliação do desempenho institucional e dificulta o planejamento de políticas públicas adequadas.

No caso brasileiro, Michener, Contreras e Niskier (2018) demonstraram a resistência dos Ministérios Públicos estaduais ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), sobretudo no que se refere à transparência passiva. Essa constatação já havia sido apontada anteriormente no Relatório de Transparência do Ministério Público (2015) e no relatório final da pesquisa “Desafios da Transparência no Sistema de Justiça Brasileiro”, publicada pelo Ministério da Justiça em 2013.

Esses déficits indicam que os índices existentes não oferecem instrumentos suficientes para compreender com precisão o funcionamento das promotorias. Diversos aspectos relevantes permanecem à margem das medições, como, por exemplo:

1. Declarações patrimoniais e de interesses dos membros do Ministério Público;
2. Histórico funcional e critérios de progressão na carreira;
3. Indicadores de desempenho na atividade-fim, incluindo taxas de conversão de denúncias em condenações, tempo de tramitação processual, perfil dos réus e natureza dos delitos;
4. Existência e efetividade de mecanismos de participação cidadã na fiscalização da atuação ministerial.

Diante dessas lacunas, esta tese propõe a construção de um novo índice de transparência, concebido especificamente para avaliar os Ministérios Públicos na América Latina. Esse novo indicador incorpora dimensões negligenciadas pelos modelos anteriores, buscando refletir de forma mais acurada a realidade institucional dessas promotorias e sua capacidade efetiva de prestação de contas à sociedade.

Tabela 10: Tabela-base da construção do novo índice de transparência

Dimensão	Indicador	Pontuação	Peso	Máximo	Alcançou
Legal	1. Possui LAI?	0 - não 1 - sim	2	2	
	TOTAL = 2				
Plataformas	1. Possui aba de transp. ativa acessível (2 cliques a partir do site principal)?	0 - não 1 - sim	2		
	2. Possui aba de transp. Passiva acessível (2 cliques a partir do site principal)?	0 - não 1 - sim	2		
	3. Publica relatórios estatísticos sobre pedidos de acesso à informação?	0 – não publica 0,5 – publica, desatualizado 1 – publica atualizado	2	8	
	4. Possui aba de denúncia anônima?	0 - não 1 - sim	2		
	TOTAL = 8				
Administrativa	1. Divulga informações sobre sua estrutura (organograma, competências, contatos, funções)?	0 – não publica 0,5 – publica desatualizado 1 – publica atualizado	1	5	

Dimensão	Indicador	Pontuação	Peso	Máximo	Alcançou
Administrativa	2.Divulga informações sobre contratos, licitações e concursos?	0 – não publica 0,5 – publica desatualizado 1 – publica atualizado	2		
	3.Divulga planos e programas?	0 – não publica 0,5 – publica desatualizado 1 – publica atualizado	1		
	4. Divulga marco normativo e resoluções expedidas?	0 – não publica 0,5 – publica desatualizado 1 – publica atualizado	1		
	TOTAL = 5				
Orçamen- tária	1.Divulga o orçamento e sua execução?	0 – não publica 0,5 – publica, desatualizado 1 – publica atualizado	2	2	
	TOTAL = 2				
Pessoal	1.Divulga salários?	0 – não publica 0,5 – publica, desatualizado 1 – publica atualizado	2		
	2. Especifica quantidade de funcionários por cargo/função?	0 - não 1 - sim	2		
	3. Divulga antecedentes curriculares?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2		
	4. Divulga antecedentes patrimoniais (declarações juradas?)	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2	12	
	5. Divulga agenda e histórico de visitas?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2		
	6. Divulga histórico funcional, incluindo aspectos disciplinares?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2		
TOTAL = 12					

Dimensão	Indicador	Pontuação	Peso	Máximo	Alcançou
Atividade fim	1.Divulga dados sobre aspectos sociológicos dos acusados (idade, sexo, cor, raça)?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2	10	
	2.Divulga dados sobre a quantidade de processos por promotor?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2		
	3.Divulga dados sobre o resultado judicial das ações (condenações/absoluções)?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2		
	4.Divulga dados sobre a quantidade de processo por crime?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2		
	5. Divulga tempo médio de tramitação de um processo?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2		
TOTAL = 10					
Participação	1. Possui canais para cidadãos tirarem dúvidas, sugestões, críticas etc.?	0 - não 1 - sim	2	6	
	2. Disponibiliza no site ferramentas de acessibilidade?	0 - não 1 - sim	2		
	3. Possui meios de avaliação dos serviços, com a publicação da satisfação dos usuários?	0 - não 1 - sim	2		
TOTAL = 6					
Dados	1. Promove visualizações dos dados (power BI, gráficos, infográficos), nos portais da transparência ou de dados abertos, que facilitem o entendimento dos cidadãos?	0 - não 1 - sim	2	5	
	2. Disponibiliza canal para cidadãos demandarem novas bases de dados?	0 - não 1 - sim	2		
	3. Disponibiliza canal para relatar problemas nas bases de dados, no Portal de Dados Abertos e/ou no Portal da Transparência?	0 - não 1 - sim	1		
TOTAL = 5					
DESEMPENHO FINAL = x/50					

Fonte: elaborado pela autora

Com o objetivo de avaliar empiricamente os níveis de transparência dos Ministérios Públicos na América Latina e testar as hipóteses formuladas nesta tese, foi necessário desenvolver uma medida própria e mais adequada da variável dependente. A análise crítica de índices existentes – como o Índice de *Accesibilidad a la Información Judicial en Internet* (IAcc), elaborado pelo CEJA em 2014, e o Global Right to Information Rating (RTI Rating, 2021) – revelou importantes limitações metodológicas para os fins desta pesquisa. Ambos os instrumentos se concentram em critérios generalistas, voltados para o desempenho institucional em portais de transparência e em conformidade legal mínima, como a divulgação de informações orçamentárias, estrutura organizacional e dados básicos nos sítios eletrônicos das instituições. Embora úteis, essas métricas carecem de elementos centrais para aferir a transparência substantiva das promotorias, em especial dados sobre sua atividade finalística e os mecanismos de accountability efetivamente existentes. Em suma, tais indicadores privilegiam dimensões formais e administrativas, negligenciando informações fundamentais para compreender a atuação institucional e seus resultados – precisamente o foco desta análise.

Com base nesse diagnóstico, desenvolveu-se um novo índice de transparência, concebido para capturar aspectos substantivos e operacionais da atuação ministerial. A construção desse instrumento empírico envolveu a definição de oito dimensões, cuidadosamente selecionadas para contemplar tanto critérios consagrados de transparência – conforme exigido pelas legislações de acesso à informação – quanto particularidades do funcionamento dos Ministérios Públicos. As dimensões e respectivos focos avaliativos são as seguintes:

1. Base Legal: Verifica a existência de uma Lei de Acesso à Informação (LAI) vigente e aplicável ao Ministério Público no país, considerada pré-condição normativa para a institucionalização de práticas de transparência (máximo de 2 pontos).
2. Plataformas: Avalia a presença e acessibilidade de mecanismos formais de transparência ativa e passiva, incluindo: seção de transparência ativa no site institucional; canal para pedidos via LAI; publicação de relatórios estatísticos sobre tais solicitações; e existência de canal para denúncias anônimas (máximo de 8 pontos, 2 por indicador).
3. Transparência Administrativa: Analisa a divulgação de informações institucionais básicas, como estrutura organizacional, contratos, licitações, concursos, planejamento institucional, normativos e resoluções administrativas (máximo de 5 pontos).
4. Transparência Orçamentária: Examina a publicidade dos dados financeiros do Ministério Público, incluindo orçamento anual, execução de despesas e remuneração de membros e servidores (máximo de 5 pontos).

5. Recursos Humanos: Focaliza a transparência sobre o quadro funcional, tais como: listas nominais de membros em exercício, currículos, critérios de ingresso e progressão na carreira, e, quando exigido por lei, declarações patrimoniais e de interesses (máximo de 5 pontos).

6. Atividade-Fim: Considerada dimensão central do índice, avalia a divulgação de dados e estatísticas sobre o desempenho institucional, incluindo número de investigações, denúncias apresentadas, taxas de condenação, tempo de tramitação, distribuição de crimes, entre outros indicadores substantivos (máximo de 10 pontos).

7. Participação Cidadã: Investiga a existência de canais e mecanismos de participação e controle social sobre o MP, como conselhos consultivos, audiências públicas, espaços de escuta da população e iniciativas de feedback institucional (máximo de 5 pontos).

8. Dados Abertos: Avalia a existência de bases de dados públicas, abertas e reutilizáveis, além da presença de ferramentas que facilitem a consulta e visualização dessas informações por parte da sociedade (máximo de 5 pontos).

Cada Ministério Público nacional foi avaliado em relação a essas oito dimensões com base em critérios objetivos. A pontuação total do índice varia de 0 a 50 pontos, permitindo tanto a classificação contínua quanto categórica das promotorias, conforme os seguintes intervalos: 0–10 (Péssima transparência); 11–20 (Ruim); 21–30 (Regular); 31–40 (Boa); 41–50 (Ótima).

A coleta de dados empíricos ocorreu nos anos de 2021 e 2022, com base na análise dos sítios eletrônicos oficiais das instituições. Para aferir a transparência ativa, foram examinados os conteúdos publicados espontaneamente nos portais institucionais. Complementarmente, aplicou-se um teste de transparência passiva: foram enviados três pedidos padronizados aos canais formais de LAI dos Ministérios Públicos em todos os países da amostra, solicitando informações sobre (1) remuneração inicial de promotores; (2) número total de promotores em atividade; e (3) existência e especialização de unidades temáticas. A análise dos retornos permitiu aferir a funcionalidade dos canais, a completude das respostas e o tempo de atendimento.

A construção de um índice comparativo dessa natureza envolve, contudo, desafios metodológicos relevantes. Em primeiro lugar, a disponibilidade de dados varia significativamente entre os países, o que exigiu estratégias complementares de coleta e padronização. Em segundo lugar, as estruturas institucionais e as terminologias adotadas pelos Ministérios Públicos são heterogêneas, o que demandou a construção de critérios comparáveis para aferição. Por fim, é importante destacar que a transparência, embora associada à accountability, não se traduz necessariamente em responsabilização efetiva, exigindo

interpretação dos dados à luz do contexto democrático e institucional de cada país – variável a ser explorada nos capítulos seguintes.

Apesar dessas limitações, o índice aqui proposto representa um avanço significativo frente às abordagens anteriores, ao privilegiar uma análise focada nas especificidades das promotorias e no conteúdo substantivo das informações públicas. A metodologia adotada – combinando análise de portais com teste de responsividade institucional – permite capturar com maior precisão o grau de transparência dos Ministérios Públicos latino-americanos.

A seção seguinte apresenta os resultados empíricos obtidos com a aplicação desse novo índice, permitindo uma comparação entre os países e a análise da hipótese central desta tese: de que há uma correlação relevante entre o desenho institucional dos Ministérios Públicos e o grau de transparência observado, inclusive com a identificação de casos que desafiam esse padrão esperado.

3.7 Transparência do Ministério Público na América Latina: novos parâmetros

A aplicação do novo índice de transparência aos Ministérios Públicos de todos os países da América Latina permitiu traçar um panorama comparativo inédito acerca do grau de abertura informacional dessas instituições. De forma geral, os resultados revelam um cenário preocupante: nenhum país alcançou a faixa de “ótima” transparência (41 a 50 pontos), o que indica que nenhuma promotoria na região obteve mais de 40 pontos no índice. O desempenho mais elevado foi o do Chile, com 35 pontos, classificando-se na categoria de “boa” transparência (31 a 40 pontos).

A maioria dos países concentrou-se na faixa intermediária, classificada como “regular” (21 a 30 pontos), evidenciando um padrão de cumprimento parcial: enquanto algumas dimensões do índice foram atendidas de forma satisfatória, outras apresentaram lacunas significativas. Neste grupo destacam-se Equador (29 pontos), Guatemala (27), Uruguai (26) e Peru (25), além de um bloco com pontuação idêntica de 24 pontos – Brasil, El Salvador, México e Panamá – situando-se no limite superior da categoria “regular” e próximos da classificação “boa”.

Em contrapartida, um conjunto de países apresentou desempenho deficitário, inserindo-se na faixa de “ruim” (11 a 20 pontos). É o caso da Argentina e da República Dominicana, ambas com 19 pontos, seguidas por Paraguai (16 pontos), Costa Rica (14), Nicarágua (13,5) e Bolívia (12). O caso mais crítico, contudo, é o da Venezuela, cuja pontuação de apenas 4 pontos

a posiciona na categoria de “péssima” transparência (0 a 10 pontos), evidenciando a extrema opacidade do Ministério Público venezuelano em relação à divulgação de dados relevantes.

A Tabela 6, apresentada a seguir, resume os resultados obtidos por cada país, indicando suas respectivas pontuações e a classificação correspondente no índice de transparência.

Tabela 11: Desempenho das promotorias da América Latina no novo índice de transparência

País	Faixa de transparência	Índice alcançado	Interpretação
Nenhum	41 a 50	Nenhum	Ótimo
Chile	31 a 40	35	Bom
Equador		29	
Guatemala		27	
Uruguai		26	
Peru	21 a 30	25	Regular
Brasil		24	
El Salvador		24	
México		24	
Panamá		24	
Argentina		19	
República Dominicana		19	
Paraguai	11 a 20	16	Ruim
Costa Rica		14	
Nicarágua		13,5	
Bolívia		12	
Venezuela	0 a 10	4	Péssimo

Fonte: elaborado pela autora a partir de coleta de dados realizada nos sítios eletrônicos (transparência ativa) das promotorias latino-americanas nos anos de 2021 e 2022.

Conforme descrito anteriormente, o novo índice de transparência foi elaborado com base em oito dimensões analíticas: legal, plataformas, administrativa, orçamentária, pessoal, atividade-fim, participação e dados. A primeira dimensão, de natureza legal, recebeu peso dois no cálculo final, em razão de a existência de uma Lei de Acesso à Informação (LAI) ser considerada a base normativa essencial para a consolidação de uma cultura institucional de transparência.

A segunda dimensão, denominada plataformas, contempla quatro indicadores: presença de seção de transparência ativa no portal institucional, existência de canal de transparência passiva (ouvidoria ou ferramenta para solicitação via LAI), publicação de relatórios estatísticos sobre os pedidos de acesso à informação, e existência de canal anônimo para denúncias. Cada um desses indicadores foi ponderado com dois pontos, totalizando até oito pontos nessa dimensão.

A terceira dimensão, administrativa, reúne indicadores já consolidados nas práticas internacionais de transparência: divulgação da estrutura organizacional do Ministério Público, publicação de dados sobre contratos, licitações e concursos, disponibilização de planos e programas institucionais, e acesso ao marco normativo (leis, portarias, resoluções). A pontuação máxima nessa dimensão foi fixada em cinco pontos, dada sua ampla previsão legal nas legislações nacionais de acesso à informação.

A dimensão orçamentária, por sua vez, inclui apenas um indicador com peso dois: divulgação do orçamento e da execução financeira da instituição. Já a dimensão de pessoal representa um dos elementos inovadores deste índice, na medida em que incorpora características específicas da organização e funcionamento do Ministério Público. Foram avaliados os seguintes indicadores: divulgação de salários, especificação da força de trabalho por cargo/função, publicação de antecedentes curriculares e patrimoniais, divulgação de agendas e registros de visitas institucionais, além da disponibilização do histórico funcional de membros, incluindo dados sobre sanções disciplinares. Ao todo, essa dimensão pode atingir até 12 pontos.

Também inovadora, a dimensão atividade-fim contempla cinco indicadores centrais para a aferição do desempenho institucional: divulgação de dados sociológicos sobre os acusados (idade, sexo, raça/cor), quantidade de processos por promotor, resultados judiciais das ações (condenações e absolvições), volume de casos por tipo penal, e tempo médio de tramitação processual. O peso total atribuído à dimensão foi de 10 pontos. A dimensão de participação considerou a existência de canais de comunicação com o público (para envio de dúvidas, sugestões ou críticas), ferramentas de acessibilidade nos portais eletrônicos e mecanismos de avaliação de serviços com publicação dos índices de satisfação dos usuários. Esses três indicadores totalizam até seis pontos.

Por fim, a dimensão de dados — igualmente inovadora — avaliou se as promotorias promovem a visualização pública de dados (por meio de gráficos, painéis ou infográficos), se disponibilizam canais para solicitação de novas bases de dados e se mantêm canais de reporte de inconsistências nas bases disponíveis. Essa dimensão possui peso máximo de cinco pontos.

Assim, o índice totaliza 26 indicadores distribuídos em oito dimensões, com uma pontuação máxima de 50 pontos. Diferentemente de índices preexistentes — que priorizam aspectos administrativos ou legais genéricos — o presente modelo incorpora dimensões diretamente relacionadas às especificidades das promotorias latino-americanas, como atividade-fim, pessoal, participação e dados.

A classificação dos países com base em suas pontuações foi apresentada anteriormente (Tabela 11). A seguir, discute-se o desempenho agregado por dimensão. Em termos gerais, observou-se desempenho relativamente homogêneo e satisfatório nas dimensões tradicionais de gestão administrativo-orçamentária. Já nas dimensões inovadoras — especialmente aquelas voltadas à atuação institucional finalística e à relação com a sociedade — o desempenho revelou-se bastante desigual.

Na dimensão legal (Gráfico 2), quase todos os países da região pontuaram o máximo (2 pontos), à exceção da Bolívia e da Costa Rica, que não possuem legislação de acesso à informação em vigor. Isso sugere ampla adesão formal ao marco jurídico da transparência na América Latina. Na dimensão administrativa (Gráfico 3), a maioria dos países obteve pontuação máxima (5 pontos), com exceção da Nicarágua e da Venezuela, que apresentaram deficiências importantes. Resultado similar foi observado na dimensão orçamentária (Gráfico 4), embora alguns países — como Bolívia, Costa Rica, El Salvador e Paraguai — tenham divulgado dados desatualizados ou incompletos.

A dimensão plataformas (Gráfico 5) apresentou maior variação. Apenas o Panamá obteve os 8 pontos máximos. Notas intermediárias (6 pontos) foram atribuídas a Chile, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru e Uruguai, enquanto Argentina, Brasil, El Salvador, Nicarágua e República Dominicana alcançaram 4 pontos. Bolívia, Costa Rica e Venezuela obtiveram apenas 2 pontos, evidenciando fragilidades importantes nos mecanismos de acesso público à informação. O desempenho foi ainda mais limitado na dimensão pessoal (Gráfico 6) — não contemplada em índices anteriores. Somente o Equador obteve a metade da pontuação total (6 de 12 pontos). Três países (Nicarágua, Paraguai e Venezuela) não pontuaram nessa categoria. A maioria dos países divulgou poucos ou nenhum dos elementos avaliados (como histórico funcional ou dados patrimoniais de promotores).

A dimensão atividade-fim (Gráfico 7) reiterou esse padrão de baixa performance. Argentina, Costa Rica, Peru e Venezuela não pontuaram. A maior nota foi atribuída ao Chile (8 de 10 pontos), único país com desempenho expressivo. Em geral, os demais países pontuaram abaixo da metade. Na dimensão participação (Gráfico 8), a pontuação máxima (4 de 6) foi alcançada por Brasil, Costa Rica, Equador, México, República Dominicana e Uruguai.

Notas médias (2 pontos) foram registradas em Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá e Peru. Já Bolívia, Nicarágua, Paraguai e Venezuela não pontuaram, sugerindo carência de canais institucionais de escuta e diálogo social. A mesma situação se verifica na dimensão dados (Gráfico 9). O Peru obteve a nota mais alta (3 de 5), ao passo que a pontuação mais frequente entre os países foi de 2 pontos. Argentina, Costa Rica, México, República Dominicana e Venezuela não apresentaram qualquer indicador atendido.

Gráfico 2 - Dimensão Legal

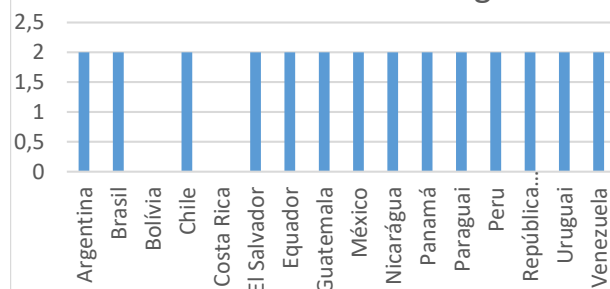


Gráfico 3 - Dimensão Administrativa

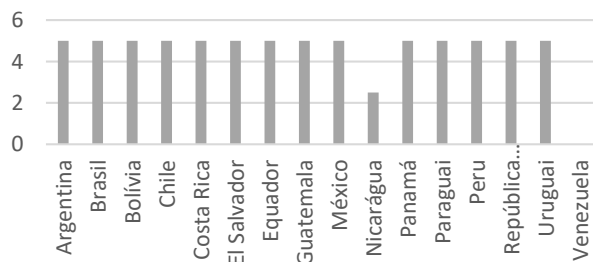


Gráfico 4 - Dimensão Orçamentária

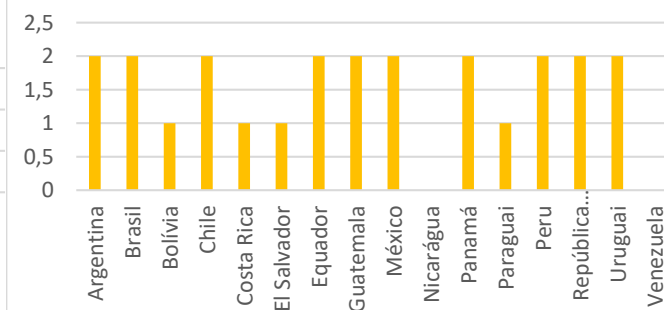


Gráfico 5 - Plataformas

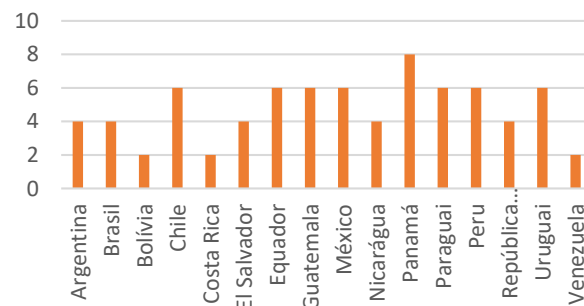


Gráfico 6 - Pessoal

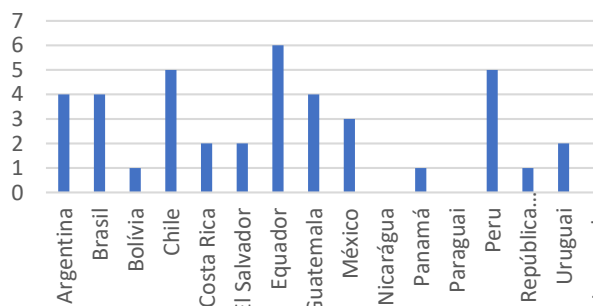


Gráfico 7 - Atividade-Fim

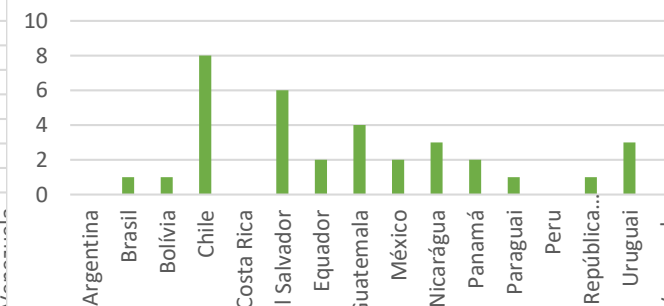


Gráfico 8 - Participação

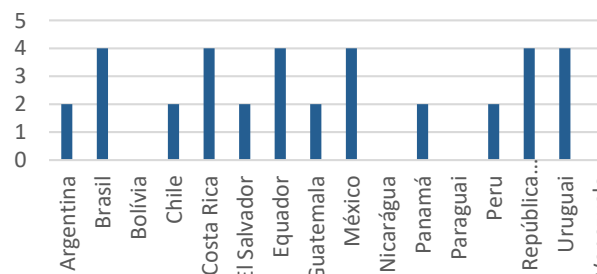
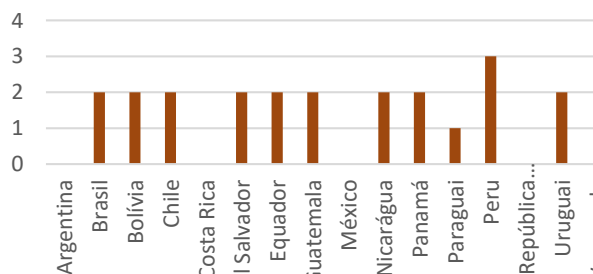


Gráfico 9 - Dados



3.7.1 Transparência Passiva: todo um outro mundo

Para testar a efetividade da transparência passiva, foi realizado um experimento empírico com envio de três perguntas padronizadas aos canais de acesso à informação de cada Ministério Público nacional. As perguntas foram:

1. Qual é o valor da remuneração dos promotores no início da carreira?
2. Quantos promotores estão em exercício atualmente no país?
3. Qual é o orçamento do Ministério Público no ano corrente?

Esse teste visou avaliar não apenas a existência formal dos canais de LAI, mas sua responsividade prática — medindo tempo de resposta, completude e clareza das informações recebidas. Os resultados gerais estão organizados na tabela abaixo.

Tabela 12: Atendimento de critérios de transparência passiva

País	Retornou no prazo	Respondeu a quantas perguntas	Interpretação do atendimento
Brasil	Sim	3	Completo e tempestivo
Chile			
Uruguai			
México	Não	3	Completo e intempestivo
Equador	Sim	2	Parcial e tempestivo
Argentina		1	
Bolívia			
Colômbia	Não	0	Não atendimento
Costa Rica			
El Salvador			
Guatemala			
Nicarágua			
Panamá			
Paraguai			
Peru			
República Dominicana			
Venezuela			

Fonte: elaborado pela autora.

Ao acionar os canais de transparência passiva dos Ministérios Públicos latino-americanos, os resultados observados revelam deficiências significativas: 11 dos 18 países analisados – ou seja, 60% da amostra – sequer responderam aos pedidos de acesso à informação.

A análise detalhada dos casos nacionais ilustra as dificuldades enfrentadas na implementação efetiva da transparência passiva.

Na Argentina, o site do Ministério Público apresenta uma seção de transparência ativa com dados administrativos, incluindo estrutura orgânica, concursos, declarações patrimoniais, informações de pessoal, normas, execução orçamentária, licitações e contratos. Também há canal para submissão de solicitações por meio de formulário eletrônico. Em 13/02/2023, foi enviada uma solicitação com base no modelo estabelecido nesta pesquisa. A primeira resposta, recebida em 27/02, exigia a apresentação de documento de identidade, que foi prontamente encaminhado. Ainda no mesmo dia, a instituição forneceu a resposta, informando o número de promotores (229) e indicando um link genérico para responder às outras perguntas. Contudo, o referido link não apresentava dados atualizados sobre o orçamento de 2023, tampouco esclarecia qual remuneração correspondia ao nível inicial da carreira, apesar da existência de uma tabela com múltiplos códigos e valores. Inferiu-se, com base na legislação orgânica, que o cargo de Fiscal Adjunto de Primeira Instância representa o início da carreira, com salário estimado em 866.947,21 pesos. Embora a resposta tenha respeitado o prazo legal, não foi integralmente satisfatória, e informações fundamentais só foram obtidas mediante solicitação passiva, apesar da existência de seções dedicadas a esse conteúdo no site.

No caso brasileiro, o Ministério Público Federal (MPF) mantém uma área estruturada de transparência ativa, com informações sobre planejamento estratégico, execução orçamentária, licitações e contratos, ouvidoria, contracheques e consultas processuais. A seção "Atividade-fim" não apresenta resultados sistematizados da atuação dos promotores, embora disponibilize dados sobre inquéritos, ações penais e audiências públicas. Além disso, casos emblemáticos – como Lava Jato, Fundef, Covid-19 e Samarco – são detalhados com informações sobre investigações, decisões, condenações e cooperação internacional. Fora esses casos, não há estatísticas abrangentes ou desagregadas sobre a atuação do MPF. O pedido de transparência passiva foi submetido em 13/02/2023 e respondido no dia seguinte com indicação precisa do portal de transparência, onde as três perguntas foram satisfatoriamente respondidas.

Na Bolívia, embora o país não possua uma Lei de Acesso à Informação (LAI) nem canal específico de transparência passiva, o site da Fiscalía disponibiliza algumas informações administrativas em caráter ativo, como normas, licitações, orçamento e escalas salariais – ainda que desatualizadas. Relatórios de prestação de contas apresentam dados consolidados sobre atividade-fim desde 2019, incluindo número de casos por promotor, distribuição por tipo penal e tempo de tramitação, o que permitiu estimar a quantidade de promotores. Contudo, não foi

possível enviar as perguntas modelo via canal passivo por inexistência de mecanismo para esse fim.

No Chile, a seção de transparência inclui dados administrativos detalhados, como estrutura, normas, declarações patrimoniais e agenda de autoridades. O canal de transparência passiva permite envio de formulário, que foi utilizado em 16/02/2023. A resposta, recebida em 22/03/2023, foi completa, respondendo individualmente a cada pergunta, inclusive esclarecendo, por meio de retorno escrito, a dúvida sobre a remuneração inicial, que não era evidente na tabela pública. O site também oferece boletins estatísticos trimestrais e anuais sobre atividade-fim, incluindo tipos de delitos, categorias de imputados, medidas cautelares, e perfil das vítimas, como idade e gênero. Ressalte-se que tais informações não são exigidas no rol mínimo da LAI chilena.

A Colômbia dispõe de amplo conteúdo de transparência ativa, incluindo estatísticas criminais desde 2010 com filtros por localidade, delito e fase processual. No entanto, a multiplicidade de abas no site ("Transparência", "Atenção à Cidadania", "Participa") dificulta a navegação. O pedido de informação foi feito em 13/03/2023 por meio da aba "Atenção à Cidadania". Em 23/03/2023, a solicitação foi redirecionada à *Subdirección* de Políticas Públicas, sem resposta dentro do prazo legal estabelecido pela LAI colombiana (10 dias úteis).

Na Costa Rica, embora o país não tenha uma LAI formal, o site do MP (albergado no Poder Judiciário) apresenta campo de transparência com dados administrativos e de pessoal. O canal de transparência passiva apresentou falhas técnicas, sendo necessário enviar a solicitação por e-mail em 15/02/2023. Após redirecionamento, as respostas foram fornecidas em 17/02/2023 com indicação de link geral. No entanto, nenhuma das três perguntas foi efetivamente respondida: o orçamento estava desatualizado, os dados salariais eram codificados sem legenda explicativa e não havia informação sobre o número total de fiscais.

Em El Salvador, a LAI exige assinatura digital ou física para submissão de pedidos via formulário. O site fornece informações administrativas e relatórios de desempenho. O pedido foi submetido em 15/03/2023, e em 21/03/2023 o órgão declarou improcedente a solicitação sobre o orçamento por já estar disponível no site – embora o dado mais recente fosse de 2020. As demais perguntas foram negadas em 29/03/2023 com base em reserva legal, sob a justificativa de que as informações são de acesso restrito conforme o artigo 6º da LAI. Nenhuma pergunta foi, portanto, efetivamente respondida.

No Equador, a solicitação foi feita via e-mail em 16/02/2023, já que o formulário online não funcionava. A resposta foi encaminhada no mesmo dia com indicação de site contendo parte das informações. O orçamento e os salários estavam disponíveis, mas o número de

promotores não pôde ser identificado entre os mais de 3.700 servidores listados. Não há estatísticas de desempenho na atividade-fim, embora relatórios desde 2016 contenham dados agregados sobre produtividade.

Na Guatemala, o site disponibiliza informações administrativas e um canal de transparência passiva por meio da aba "Contacto". A solicitação foi enviada em 15/03/2023, mas não houve resposta. Os relatórios anuais desde 2018 fornecem dados sobre vítimas atendidas, tipos de delitos e resultados processuais, bem como informações sobre operações emblemáticas.

O México mantém site estruturado de transparência ativa, incluindo estatísticas atualizadas, dados sobre pessoal, orçamento e planos de persecução penal. Há também uma seção de "Transparência Proativa" com informações adicionais e site nacional próprio para solicitações passivas. As perguntas foram enviadas em 23/02/2023 com prazo de resposta para 24/03/2023. Na data prevista, foi emitido aviso de prorrogação do prazo para aprofundar a busca nas unidades administrativas. A resposta foi finalmente recebida em 14/04/2023 e atendeu plenamente às três perguntas.

No caso da Nicarágua, embora exista uma Lei de Acesso à Informação (LAI), a transparência ativa permanece limitada. O portal oficial fornece apenas informações básicas, como o organograma institucional, o marco legal e um informe anual desatualizado — o mais recente referente a 2021, sendo que o primeiro foi publicado em 2016. Esse relatório apresenta alguns dados gráficos sobre o número de ações recebidas, o total de acusados (com desagregação por gênero e tipo delitivo), os métodos de resolução dos conflitos (como a aplicação do princípio da oportunidade) e a proporção de pessoas consideradas culpadas ou inocentes. Determinadas categorias de crimes, como os relacionados à violência de gênero, recebem tratamento mais detalhado. No entanto, inexiste qualquer canal de transparência passiva — não há formulário, aba específica ou e-mail institucional disponível para envio de solicitações formais de informação.

O site do Ministério Público do Panamá disponibiliza uma aba de transparência ativa com informações predominantemente administrativas, em conformidade com a LAI nacional. Os dados oferecidos incluem regimento interno, estrutura organizacional, plano estratégico, formulários, programas e projetos, gastos com viagens e contratações, orçamento e registros de solicitações de informação. Contudo, não há um canal funcional de transparência passiva. O acesso ao e-mail institucional exigia o uso de um aplicativo da Microsoft, o que inviabilizou o envio por canais convencionais. As perguntas-modelo foram encaminhadas, em 24/02/2023, ao

endereço eletrônico alternativo (centrodeestadisticas@procuraduria.gob.pa), sem que houvesse qualquer retorno.

Quanto à transparência ativa substantiva, o site panamenho apresenta uma seção estatística que fornece dados sobre o sistema penal acusatório e os principais delitos. No entanto, a desagregação é limitada, apresentando apenas o número de casos registrados por período e localidade. Ainda assim, essas estatísticas são atualizadas mensalmente desde 2016, com a publicação mais recente datando de 2023.

No Paraguai, a transparência ativa é fragmentada. O site institucional não conta com uma aba específica que concentre as informações, que se encontram dispersas em diferentes seções. Estão disponíveis elementos como estrutura organizacional, dados de contato, formulários, planos e programas. Os informes de gestão, publicados desde 2018 — sendo o mais recente referente a 2022 —, apresentam dados agregados sobre o número de causas ingressadas por tipo de delito e localidade, destacando algumas operações relevantes conduzidas por promotores. A seção de “estatísticas” contém gráficos com dados sobre causas ingressadas anualmente e os delitos mais denunciados, mas carece de maior detalhamento. O canal indicado para a transparência passiva é o e-mail oaip@ministeriopublico.gov.py, porém a mensagem enviada a esse endereço em 27/02/2023 foi devolvida imediatamente, indicando que o servidor não reconheceu o destinatário. Uma nova tentativa de contato foi feita por meio do e-mail comunicaciones@ministeriopublico.gov.py, igualmente sem resposta.

No Peru, o acesso ao portal de transparência está disponível dentro da aba “Información Institucional”, que apresenta dados proativos sobre orçamento, contratações, participação cidadã, pessoal, atividades oficiais e registro de visitas. A seção “Acceso a la Información”, destinada à submissão de pedidos de transparência passiva, estava fora do ar no momento da coleta de dados. Diante disso, o problema foi comunicado ao responsável técnico pelo site (tr_mrojas@mpfn.gob.pe), que, em 02/03/2023, recebeu as perguntas do modelo. A resposta foi enviada por Rosa Maria Matayoshi Oshiro em 06/03/2023, com a orientação para redirecionamento da solicitação a outro link, que, no entanto, não pôde ser acessado por navegadores convencionais. Assim, não foi possível concluir o envio por meio dos canais formais de transparência passiva.

Além disso, não há padronização nos informes divulgados pelo Ministério Público peruano. Existem publicações específicas — como um relatório sobre feminicídios (2009–2022) e outro sobre características criminológicas de homicídios contra pessoas LGBTQIA+ —, bem como planos institucionais de combate à corrupção. Todavia, inexistem relatórios

consolidado de resultados institucionais ou um sistema estatístico regular sobre desempenho na atividade-fim.

O site do Ministério Público da República Dominicana apresenta uma aba de transparência ativa que contempla informações administrativas como o marco legal, estrutura orgânica, plano estratégico, publicações, serviços públicos, declarações patrimoniais, orçamento, recursos humanos, licitações, programas, dados abertos e comissão de ética. Embora existam dados estatísticos de 2018 a 2022, estes referem-se principalmente a serviços administrativos, como legalizações de documentos notariais, não à atividade-fim. Na aba de dados abertos, são disponibilizadas estatísticas de casos por tipo de crime, mas a estrutura da planilha dificulta a análise, pois os dados não estão organizados para permitir inferência proporcional entre tipos penais e volume total de ações. A solicitação de transparência passiva foi encaminhada, via formulário eletrônico da própria aba, em 01/03/2023, mas não foi respondida.

O portal do Ministério Público do Uruguai contém uma seção de transparência ativa bem estruturada, com informações sobre a história institucional, estrutura organizacional, recursos humanos, remunerações, gestão, orçamento e base normativa. Para a transparência passiva, são disponibilizados dois canais: o e-mail alejandra.villar@fiscalia.gub.uy e um formulário online, que exige passaporte como documento de identificação. No que se refere à atividade-fim, o site publica relatórios anuais desde 2018 e atualizações mensais desde 2017, cujos dados mais recentes referem-se a 2021. Os boletins incluem número de imputados, condenações, prisões preventivas, denúncias por tipo de crime, distribuição mensal de denúncias, entre outros.

Em 02/03/2023, a solicitação foi enviada por e-mail. No mesmo dia, solicitou-se o envio do passaporte e de comprovante de residência. A documentação foi encaminhada em 06/03/2023, e a resposta completa foi recebida em 29/03/2023. O site já disponibilizava o orçamento institucional, mas não era possível identificar claramente o valor da remuneração inicial dos promotores nem a quantidade total de fiscais em atividade. Essas informações foram fornecidas apenas por meio da resposta à solicitação de transparência passiva.

Por sua vez, o site da Venezuela apresenta sérias deficiências. Não há uma aba específica dedicada à transparência ativa, sendo poucas e dispersas as informações administrativas disponíveis (base legal e estrutura organizacional). Não há divulgação de dados estatísticos, tampouco qualquer canal oficial para submissão de solicitações de transparência passiva. As perguntas-modelo foram enviadas em 06/03/2023 ao endereço ministeriopublico@mp.gob.ve, sem resposta até o encerramento da coleta.

Em síntese, o panorama da transparência nos Ministérios Públicos da América Latina, considerando tanto os canais ativos quanto os passivos, revela resultados predominantemente regulares ou insatisfatórios. Apenas o Chile obteve classificação de “boa” transparência, enquanto nenhum país alcançou a faixa “ótima”. Embora a maioria dos MPs cumpra minimamente as exigências formais de publicação orçamentária e administrativa herdadas das LAIs, falham sistematicamente em divulgar informações qualificadas sobre a atividade-fim. Os resultados empíricos indicam que, nas dimensões de transparência convencional (legal, administrativa, orçamentária e plataformas), os países alcançam pontuações razoáveis. Entretanto, nas dimensões substantivas — pessoal, atividade-fim, participação e dados abertos —, o desempenho é substancialmente inferior, sendo comum a ausência total de pontuação. Esse padrão corrobora a hipótese de que prevalece na região uma transparência meramente formal, insuficiente para sustentar mecanismos efetivos de accountability democrática.

3.8 Considerações finais

A transparência nos Ministérios Públicos da América Latina revela-se, à luz desta pesquisa, um fenômeno multifacetado, influenciado por variáveis institucionais, contextuais e legais. Neste capítulo, estabelecemos a base teórica para compreender essa dinâmica, definindo os conceitos de transparência e accountability e explorando como se inter-relacionam. Destacamos também as limitações dos índices existentes e justificamos a construção de uma nova métrica. Em seguida, detalhamos a elaboração do novo índice de transparência das promotorias e analisamos os resultados empíricos comparativos, testando as hipóteses propostas.

Os achados indicam que o desenho institucional do MP, por si só, não é determinístico dos níveis de transparência — embora exerça influência, ele interage com outros fatores. Casos desviantes como Chile e Brasil exemplificam que autonomia institucional elevada não garante transparência elevada, nem autonomia moderada implica transparência deficiente, dependendo de elementos como capacidade administrativa, cultura de divulgação de dados e pressões do ambiente democrático. Assim, fica evidente a necessidade de incluir variáveis adicionais além do desenho institucional estrito para explicar a variação observada na transparência. Fatores como recursos disponíveis, compromisso interno com boas práticas, engajamento da sociedade civil, vigor das leis de acesso à informação e mesmo a presença de lideranças pró-transparência podem ser decisivos para traduzir (ou não) as vantagens de um certo desenho institucional em efetiva prestação de contas pública.

Esta conclusão reforça a importância de um olhar abrangente: reformas que visem aprimorar a accountability do Ministério Público devem considerar não apenas como a instituição é desenhada em termos de autonomia e organização, mas também como criar incentivos e capacidades para que ela seja transparente e responda às demandas da sociedade. Transparência e accountability no MP são construídas por múltiplas mãos, combinando desenho legal, práticas institucionais e contexto social.

Nos próximos capítulos, aprofunda-se a análise dessas variáveis explicativas. O Capítulo 2 será dedicado a dissecar as variáveis independentes em foco – ou seja, detalhar as características dos diferentes desenhos institucionais dos Ministérios Públicos latino-americanos (grau de autonomia, forma de seleção e mandato de procuradores-gerais, estrutura hierárquica vs. gerencial, recursos e especialização, etc.), bem como aspectos do contexto democrático e legal de cada caso. Essa exploração das variáveis independentes fornecerá a base para entender por que certos países exibiram os níveis de transparência constatados e permitirá testar a robustez das relações sugeridas. Em suma, ao reformular a maneira de medir a transparência (neste capítulo) e ao articular as possíveis causas de sua variação (no próximo capítulo), a tese avança no escrutínio da questão central: accountability no Ministério Público latino-americano – em que medida ela depende da transparência e do arranjo institucional? As evidências até aqui apontam que a transparência é um componente crucial, porém não único, da accountability dessas instituições, o que justifica a incorporação de um leque mais amplo de fatores na investigação. Dessa forma, a pesquisa caminha para uma compreensão mais sólida e completa do fenômeno, orientando tanto análises acadêmicas futuras quanto potenciais recomendações de políticas para fortalecer a transparência e, consequentemente, a accountability nos Ministérios Públicos da região.

4 VARIÁVEIS DE CONTROLE: CONTEXTO DEMOCRÁTICO E LEGAL

Este estudo adota duas variáveis de controle centrais: (H2) o contexto democrático, entendido como o grau de institucionalização e efetividade das liberdades políticas e civis, bem como do nível de competição eleitoral; e (H3) o contexto legal, que abrange a existência e a robustez do marco normativo relativo ao direito de acesso à informação. Embora ambas exerçam influência sobre a transparência dos Ministérios Públicos latino-americanos, não se configuram como variáveis explicativas diretas do modelo. Nesse contexto, este capítulo tem por objetivo analisar as variáveis de controle que impactam a relação entre o desenho institucional dos Ministérios Públicos (MPs) latino-americanos e seus níveis de transparência. Embora o capítulo 2 tenha abordado de forma detalhada as variáveis independentes — autonomia, capacidade institucional e modelo organizacional —, a hipótese central desta tese reconhece que essas variáveis, isoladas, podem não ser suficientes para explicar o grau de transparência das promotorias na região. Há fatores contextuais que influenciam ou condicionam essa relação, e entre eles destacam-se o regime democrático e o arcabouço legal relacionado à transparência.

Nesse sentido, observa-se o quadro-resumo das variáveis de controle:

Quadro 2: Resumo das hipóteses, variáveis e sua classificação

Hipótese	Variável	Tipo	Operacionalização	Mensuração	Tipo de Set	Expectativa Teórica
H2 Democracias consolidadas induzem maior transparência institucional	Contexto democrático	Controle	Grau de institucionalização de liberdades civis, políticas e competitividade eleitoral, conforme classificação do V-Dem (regimes democráticos)	Escala contínua baseada em índices V-Dem	Crisp-set	Relação positiva
H3 A existência de arcabouço legal robusto de acesso à informação está associada a maior transparência	Força da LAI	Controle	Robustez da legislação nacional de acesso à informação aplicável ao MP, segundo tipologia de Michener (2009)	Escala contínua baseada em codificação de atributos legais	Crisp-set	Relação positiva

Fonte: elaborado pela autora.

O presente capítulo organiza-se em duas seções. A primeira examina o contexto democrático, articulando contribuições da teoria política clássica e contemporânea para sustentar a hipótese H2, segundo a qual contextos de democracia consolidada e elevada competição política tendem a induzir maior transparência institucional. A segunda seção concentra-se na análise do contexto legal, com ênfase nas leis de acesso à informação, avaliando como força desses instrumentos no ordenamento jurídico e institucional de cada país influenciam a transparência ministerial.

A análise contextual proposta visa aprimorar o modelo explicativo delineado nesta tese, reconhecendo que o ambiente institucional, político e normativo no qual o Ministério Público atua pode amplificar ou atenuar os efeitos do seu desenho institucional sobre a transparência.

4.1 Competição partidária, accountability horizontal e pressões por transparência

Teorias da democracia destacam o papel da competição político-partidária e dos mecanismos de accountability – tanto vertical quanto horizontal – na promoção de governos mais abertos e responsivos. Eleições competitivas criam incentivos para que governantes e instituições públicas sejam transparentes em suas ações e resultados. Como observa Przeworski et al. (1999), em uma democracia os cidadãos podem “mandar embora” os governantes nas urnas caso estejam insatisfeitos. A possibilidade real de alternância incentiva a prestação de contas e a divulgação de informações (Przeworski, Stokes & Manin, 1999).

Eleições livres e competitivas são um mecanismo de accountability vertical, no qual os eleitores, munidos de informação, recompensam ou punem atores políticos (Manin, Przeworski & Stokes, 1999). Para que esse mecanismo funcione adequadamente, a transparência governamental é crucial: somente com acesso a informações sobre ações, gastos e resultados é que os cidadãos podem julgar seus representantes de forma consciente (Dahl, 1971; Przeworski et al., 1999). Em democracias, portanto, há um círculo virtuoso esperado entre competição eleitoral acirrada, fluxo livre de informações e maior transparência institucional, uma vez que os atores políticos sabem que opacidade ou ocultação de dados podem ser exploradas eleitoralmente por adversários e severamente punidas pelo eleitorado na próxima disputa (O'Donnell, 1994; Stokes, 2001).

Além da lógica eleitoral, a teoria democrática ressalta os freios e contrapesos entre os Poderes – a chamada accountability horizontal – como fator que pressiona por abertura e transparência nos órgãos estatais (O'Donnell, 1998). Accountability horizontal é a capacidade de instituições autônomas do Estado controlarem, supervisionarem e, se necessário,

sancionarem umas às outras, evitando abusos de poder. Nas democracias, órgãos como tribunais, congressos, controladorias e outras agências estatais criam uma densa rede de controles recíprocos. Para que esses controles sejam eficazes, normalmente se exige uma prestação formal de contas, tais como a obrigação de apresentar relatórios de atividades, sujeitar-se a auditorias ou responder a investigações parlamentares. Mesmo com todos os limites, *agents* podem tentar destacar acertos e esconder erros de seu *principal*. Essas exigências implicam diretamente transparência: as instituições precisam divulgar informações sobre suas operações, decisões e uso de recursos para permitir a inspeção por seus pares (O'Donnell, 1998; Bovens, 2007).

Assim, mesmo órgãos dotados de autonomia (como os Ministérios Públicos, cortes de contas ou agências reguladoras), quando existe a exigência da prestação de contas, ficam mais próximos de uma accountability eficiente. Em um regime democrático vigoroso, espera-se que mesmo as entidades autônomas atuem com altos níveis de transparência, já que estão inseridas em um ambiente institucional de escrutínio mútuo. Um Ministério Público que não divulgue dados de sua atuação – taxas de condenação, orçamento executado, prioridades institucionais etc. – poderá enfrentar pressões do Legislativo (que pode convocar o procurador-geral a se explicar), do Judiciário (caso haja questionamentos sobre sua atuação) e até de órgãos de controle interno e externo. Em suma, a transparência é condição necessária para a accountability, pois permite que outros agentes monitorem e avaliem a conduta da instituição em questão (Bovens, 2007). Como ressalta Bovens (2007), a transparência – entendida como a disponibilização de informações relevantes ao público e aos órgãos de controle – é um componente-chave da accountability democrática, já que sem informação não há como cobrar justificativas ou corrigir desvios. Nesse contexto, transparência institucional viabiliza o controle externo, permitindo que tanto instâncias estatais quanto a sociedade civil fiscalizem o desempenho de um órgão público.

Adicionalmente, autores como Mark Bovens (2007) e Johan Olsen (2017) enfatizam que sociedades democráticas desenvolveram, ao longo do tempo, uma cultura política que valoriza a transparência e a integridade das instituições. Bovens (2007) argumenta que a demanda por informação pública e justificativas por parte dos governantes cresceu à medida que as democracias se consolidaram, tornando-se parte dos valores democráticos básicos. Do ponto de vista normativo, espera-se que agentes públicos ajam “à luz do dia”, sob os olhos atentos tanto dos controladores formais quanto da opinião pública (Bovens, 2007; Olsen, 2017). Olsen (2017) aponta que o aumento da preocupação com accountability democrática reflete uma luta contínua em torno dos termos da ordem política: cidadãos e atores institucionais

passam a exigir maior transparência e responsabilidade, especialmente quando há históricos de abusos ou desconfiança. Em democracias maduras, portanto, a transparência deixa de ser vista como uma concessão voluntária dos governantes e passa a ser tratada como um dever cívico e legal – consagrada em leis de acesso à informação, portais de transparência e outros mecanismos institucionalizados. Essas normas legais e expectativas sociais pressionam todos os órgãos, mesmo os autônomos, a adotarem práticas transparentes. Afinal, a legitimidade democrática está ligada não apenas ao voto, mas também à confiança pública contínua, e dificilmente uma instituição opaca gozará de plena confiança numa sociedade politicamente competitiva e plural.

A literatura de accountability pública também distingue dimensões importantes: responder (dar informações e justificar atos) e ser passível de sanção (ser responsabilizado por eventuais faltas) (Schedler, 1999; O'Donnell, 1998). A primeira dimensão – chamada por Schedler (1999) de *answerability* – depende fortemente da transparência: implica que os agentes públicos divulguem proativamente dados sobre o que fazem, expliquem por que o fazem e permitam o escrutínio de suas justificativas. Já a segunda dimensão (*enforcement*, na tipologia de Schedler) diz respeito a haver consequências em caso de mau desempenho ou corrupção. Nos regimes democráticos, a competição partidária e a existência de múltiplos centros de poder garantem melhor essas duas dimensões: de um lado, divulgando informação e, de outro, havendo punições políticas, legais ou administrativas quando necessário. Em regimes autoritários ou democracias meramente eleitorais, ao contrário, frequentemente faltam tanto a transparência quanto os contrapoderes capazes de impor custos à opacidade. Assim, contextos de democracia consolidada e alta competição induzem maior transparência institucional, pois ali a opacidade tende a acarretar custos políticos significativos – seja na forma de perda de reputação, de apoio popular ou mesmo de mandatos – enquanto a abertura e a prestação de contas são recompensadas (ou mesmo legalmente exigidas).

No caso específico dos Ministérios Públicos, espera-se que essa lógica geral também se aplique. Embora algumas promotorias sejam instituições com autonomia funcional e administrativa, os MPs não existem em um vácuo político. Pelo contrário, suas lideranças (Procuradores-Gerais, Fiscais-Gerais etc.) são normalmente nomeadas ou precisam ser aprovadas por outros poderes, e seus orçamentos dependem em alguma medida do Legislativo. Um parlamento pode condicionar a aprovação do orçamento do Ministério Público ao fornecimento de informações detalhadas sobre como os recursos serão empregados ou quais resultados a instituição entregou no ano anterior. Da mesma forma, a imprensa e a sociedade civil também podem atuar como fiscalizadores adicionais, expondo eventuais faltas de

transparência e abalando a reputação dos atores e das agências. Autores como O'Donnell (1998) observaram que, na ausência desses mecanismos (como em democracias delegativas ou em regimes híbridos), órgãos autônomos tendem a ficar muito mais à mercê do arbítrio de seus dirigentes, podendo descuidar da transparência sem sofrer reprimendas significativas. Já em ambientes democráticos pluralistas, a pressão difusa por abertura vem de várias frentes: da oposição política, dos órgãos de controle, da mídia investigativa e da própria cidadania ativa.

Em síntese, a teoria democrática oferece boas razões para supor que a natureza do regime político influencia os níveis de transparência institucional. Democracias consolidadas, marcadas por intensa competição partidária e robustos mecanismos de freios e contrapesos, criam tanto incentivos quanto coerções institucionais formais e informais para que instituições como os Ministérios Públicos sejam mais transparentes em sua atuação. A transparência, nesse cenário, figura como uma ferramenta de prestação de contas indispensável e como um indicador do grau de controle externo a que a instituição se submete.

4.1.1 Evidências empíricas: regime político e transparência nos Ministérios Públicos latino-americanos

Para testar a hipótese H2 (promotorias inseridas em democracias consolidadas e competitivas tendem a apresentar maior transparência), é pertinente examinar comparativamente os regimes políticos latino-americanos e os níveis de transparência de seus Ministérios Públicos.

A América Latina oferece variação significativa quanto ao tipo de regime, indo desde democracias liberais consolidadas até autocracias eleitorais. Usando a classificação do *V-Dem*⁴ (*Varieties of Democracy*) para o ano de 2022, os países latino-americanos podem ser

⁴ A presente pesquisa adota a classificação dos regimes democráticos segundo o projeto Varieties of Democracy (V-Dem) como variável de controle para aferir o contexto democrático em que se inserem os Ministérios Públicos da América Latina. Essa escolha se justifica por diversas razões metodológicas e substantivas. Em primeiro lugar, o V-Dem oferece uma abordagem multidimensional da democracia, capturando aspectos formais e informais das instituições políticas com alto grau de granularidade (Coppedge et al., 2023). Diferentemente de índices tradicionais como o Polity IV, que se concentram essencialmente nas regras de competição política, ou o Freedom House, que agrupa distintos elementos sob indicadores agregados de liberdade política e civil, o V-Dem permite avaliar, com maior precisão, dimensões específicas da democracia relevantes para o funcionamento institucional do Ministério Público. Entre elas, destacam-se o grau de liberdade de imprensa, a independência do Judiciário, a qualidade da competição eleitoral e os mecanismos de accountability horizontal. Essas características são especialmente relevantes para esta tese, pois influenciam diretamente a pressão exercida sobre o MP por maior transparência e prestação de contas. Além disso, o V-Dem fornece dados anuais e calibráveis, o que facilita sua utilização em estratégias de análise comparativa e em técnicas como a Qualitative Comparative Analysis (QCA), adotada neste trabalho. A base é construída por meio de um extenso painel de especialistas locais e metodologia transparente de agregação e validação dos dados, o que confere robustez e confiabilidade às medições. Ademais, a utilização do V-Dem permite comparações longitudinais e transversais mais sensíveis às nuances regionais, aspecto particularmente relevante no contexto da América Latina, onde regimes formalmente democráticos podem

categorizados em três grupos: democracias liberais, democracias eleitorais e autocracias eleitorais. De acordo com os dados do V-Dem (2022), apenas três países da região qualificam-se como *democracias liberais* plenas: Uruguai, Costa Rica e Chile. Segundo o instituto, essas democracias liberais são regimes com alto respeito às liberdades civis e fortes contrapesos institucionais.

Tabela 13: Classificação das democracias da América-Latina

Democracias Liberais	Democracias Eleitorais	Autocracias Eleitorais
Chile	Argentina	El Salvador
Costa Rica	Bolívia	Haiti
Uruguai	Brasil	Honduras
	Colômbia	Nicarágua
	Guatemala	Venezuela
	México	
	Panamá	
	Paraguai	
	Peru	
	República Dominicana	

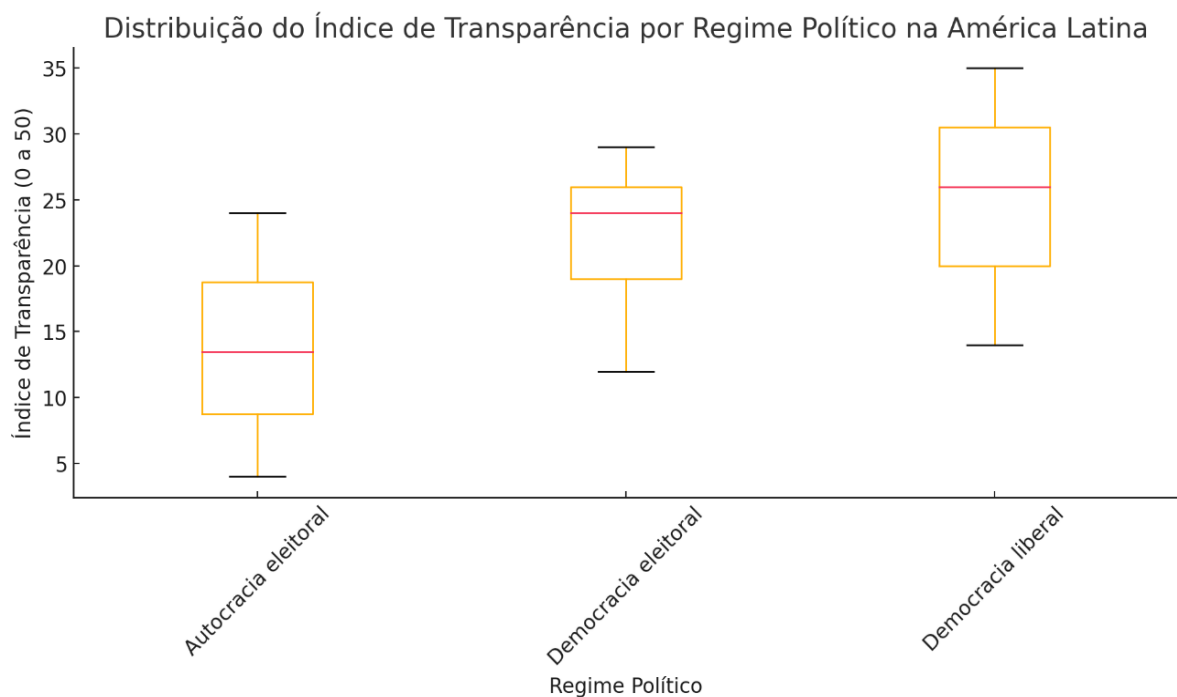
Fonte: Elaborado pela autora com base no Democracy Report – Authoritarianism Changing Nature (2022) do V-Dem Institute

A maioria dos países na região, incluindo Brasil, Argentina, Colômbia, México, Peru, entre outros, enquadra-se como *democracias eleitorais*. Essas são regimes que realizam eleições relativamente livres, porém com algumas debilidades em aspectos como Estado de Direito ou efetividade de controles horizontais. Por fim, há casos classificados como *autocracias eleitorais*, nos quais ocorrem eleições, porém sem condições mínimas de competição justa ou com erosão severa de liberdades. Segundo o relatório de 2022, países como Nicarágua, Venezuela e El Salvador estão nesse grupo. Esses regimes, embora ainda realizem eleições, concentram poder e sofrem de baixíssimos níveis de *checks and balances*. Líderes autocráticos cooptam ou intimidam outras instituições, levando à deterioração da transparência e da accountability (Lührmann et al., 2020).

apresentar diferentes graus de efetividade institucional e respeito a direitos civis. Em suma, a escolha do V-Dem como fonte para a variável “contexto democrático” responde tanto a exigências teóricas — sensibilidade a diferentes dimensões da democracia — quanto metodológicas — disponibilidade, granularidade e adaptabilidade para uso em estratégias de análise configuracional.

Na Figura 2, combinamos o índice da V-Dem e o Índice de Transparência dos Ministérios Públicos que apresentamos no segundo capítulo.

Figura 3: Correlação entre tipo de regime político (V-Dem 2022) e índice de transparência dos Ministérios Públicos latino-americanos



Fonte: Elaborado pela autora

O gráfico mostra a relação entre o tipo de regime político (autocracia eleitoral, democracia eleitoral e democracia liberal) e o índice de transparência das promotorias na América Latina (variação de pontuação de 0 a 50).

A partir disso, temo achados que merecem destaque:

1. Democracias liberais (Chile, Costa Rica e Uruguai) apresentam os maiores índices medianos de transparência. O Chile, por exemplo, alcança o maior índice (35 pontos), confirmando a hipótese de que ambientes democráticos consolidados e estáveis favorecem a transparência institucional. A presença de robusta competição política, accountability horizontal e participação cidadã nessas democracias criam incentivos para o desempenho informacional dos MPs.

2. Democracias eleitorais apresentam maior variabilidade: há casos bem-posicionados (como Equador, Guatemala e Peru) e outros em níveis medianos (Brasil e México). Isso sugere que, embora essas democracias contem com competição política, a fragilidade institucional, o

hiperpresidencialismo ou a falta de *enforcement* consistente das leis podem atenuar os incentivos para a transparência.

3. Autocracias eleitorais apresentam os piores desempenhos, com valores médios e medianos baixos, como evidenciado por países como Venezuela (4 pontos), Nicarágua (13,5 pontos) e Bolívia (12 pontos). A lógica autoritária, mesmo sob fachada eleitoral, tende a sufocar pressões por accountability e reduzir a obrigação de transparência das instituições públicas.

Portanto, o padrão observado no gráfico confirma a hipótese H.2: promotorias situadas em contextos de maior qualidade democrática (democracias liberais e, em menor grau, democracias eleitorais estáveis) apresentam melhor desempenho no índice de transparência. Por outro lado, ambientes autoritários ou com baixa competição política tendem a apresentar MPs menos transparentes, independentemente de seu desenho institucional.

As tendências gerais evidenciadas no gráfico confirmam que, conforme se avança no continuum autocracia/democracia liberal, os níveis de transparência do Ministério Público tendem a aumentar. Em outras palavras, há uma associação positiva entre grau de democratização e transparência institucional.

Essa associação parece dar suporte empírico à hipótese H2. A correlação visual sugere que contextos de maior competição política e consolidação democrática criam condições propícias para que o Ministério Público seja mais transparente. De fato, nos casos de Uruguai, Chile e Costa Rica (altamente democráticos), as promotorias divulgam significativamente mais informações – seja em seus portais de transparência, relatórios anuais, dados sobre desempenho processual, ou detalhamento de orçamento – do que nos casos de Venezuela ou Nicarágua, onde tais informações são escassas ou meramente formais. Ademais, a dispersão relativamente pequena dentro de cada categoria de regime (especialmente entre as democracias liberais, que todas exibem transparência alta e homogênea) contrasta com a dispersão bem maior entre categorias distintas.

Tudo isso reforça o argumento de que há um efeito do regime político no grau de transparência. Assim, é menos relevante quem é o presidente ou qual o partido no poder, já que, em democracias consolidadas, todas mantêm um patamar elevado de transparência no MP. Em outras palavras, é uma questão institucional e não conjuntural.

Entre as democracias eleitorais há uma variação maior. É possível que o peso de fatores domésticos específicos, como capacidade institucional, cultura política local, reformas administrativas etc. tenham um peso. De qualquer forma, nenhum desses países atinge os picos de transparência observados nas democracias liberais, nem caem aos níveis das autocracias.

Em síntese, a análise empírica comparada corrobora a ideia de que regimes democráticos mais robustos tendem a propiciar maior transparência nas instituições, inclusive em órgãos relativamente autônomos como os Ministérios Públicos. A correlação positiva exibida aqui alinha-se com o arcabouço teórico: onde há pluralismo político, disputa eleitoral competitiva e mecanismos vigorosos de freios e contrapesos, há também maior disponibilidade de informação pública sobre as atividades estatais. Inversamente, contextos autoritários – mesmo aqueles que mantêm uma fachada eleitoral – carecem dessas forças propulsoras de transparência, o que se reflete em índices modestos de abertura institucional.

4.1.2 Considerações finais: o impacto do contexto político na transparência institucional

Os achados acima reforçam a importância de se considerar variáveis contextuais, particularmente o regime político, na explicação dos níveis de transparência dos Ministérios Públicos. Embora a transparência possa ser influenciada por fatores internos de cada instituição (recursos, cultura organizacional, liderança etc.) e por variáveis específicas (como o grau de autonomia formal do MP), o ambiente político mais amplo estabelece os limites e incentivos fundamentais dentro dos quais a instituição opera. Em democracias consolidadas com alta competição partidária, a transparência tende a florescer porque há incentivos positivos e negativos: por um lado, atores públicos procuram voluntariamente ser transparentes para construir reputação de probidade e eficiência diante de eleitorados exigentes; por outro, mesmo os menos dispostos enfrentam constrangimentos – leis de acesso à informação, controles cruzados e risco de sanção eleitoral – que os compelirão a adotar práticas mais abertas.

Em regimes autoritários ou democracias de baixa qualidade, esses incentivos e coerções praticamente desaparecem: a falta de competição reduz o custo da opacidade (pois os governantes não temem perder poder), e a debilidade dos controles institucionais faz com que práticas não transparentes raramente sejam punidas ou revertidas. Nesses contextos, a transparência muitas vezes passa a depender de vontades idiossincráticas ou pressões internacionais, podendo até existir de forma pontual, mas dificilmente se institucionaliza de modo amplo e sustentável.

Portanto, ao analisar a transparência institucional do Ministério Público (ou de qualquer órgão público), é fundamental levar em conta o regime político como parte do modelo explicativo. Os resultados comparativos latino-americanos mostraram que ignorar o fator do regime poderia mascarar relações importantes. Poder-se-ia, por exemplo, atribuir baixo desempenho em transparência a falhas administrativas internas, quando na verdade esse

desempenho reflete em grande medida os condicionantes de um ambiente político pouco democrático. Do ponto de vista tanto teórico quanto prático, isso significa que reformas para aumentar a transparência institucional não podem ser pensadas isoladamente da dinâmica política. Em contextos autoritários, iniciativas de transparência enfrentarão limitações severas e talvez só prosperem mediante transição democrática. Em contrapartida, em democracias competitivas, mesmo reformas incrementais – como a criação de portais de dados abertos, divulgação de indicadores de desempenho, auditorias independentes – tendem a ganhar tração e apoio, justamente porque encontram terreno fértil em valores democráticos compartilhados.

A variável *regime político* mostra-se um potente preditor e explicativo dos níveis de transparência dos Ministérios Públicos na América Latina, sustentando a hipótese H2. Democracias consolidadas e com alta competição geram incentivos favoráveis à transparência, no qual a prestação de contas se converte em norma e expectativa. Já os regimes menos democráticos carecem desses impulsos, resultando em instituições mais opacas. Essa constatação ressalta a necessidade de, nos modelos analíticos e comparativos, controlarmos para o efeito do regime político ao avaliar o que leva certas promotorias a serem mais transparentes que outras. Em última instância, transparência institucional é uma escolha organizacional incentivada pelo ambiente político.

4.2 Transparência das Promotorias e Força das Leis de Acesso à Informação (LAIs) na América Latina

Nesta seção, parte-se da hipótese (H3) (contextos com LAIs mais fortes e consolidadas favorecem níveis mais elevados de transparência informacional). O objetivo aqui é testar essa relação com base em dados sistematizados para 18 países latino-americanos. Para isso, serão correlacionados os índices de transparência desenvolvidos nesta tese, variando de 0 a 50, com a classificação das LAIs proposta por Michener (2009), que categoriza os países em quatro grupos: fraco, moderado fraco, moderado forte e forte. Em seguida, será apresentado um gráfico de dispersão que ilustra as variações entre força das LAIs e desempenho informacional das promotorias, possibilitando não apenas a visualização de padrões gerais, mas também das variações internas de cada categoria. Por fim, realizaremos uma análise detalhada dos achados empíricos e dos desvios observados em relação à hipótese, contribuindo para o refinamento teórico da relação entre contexto legal e transparência institucional.

4.2.1 Introdução teórica: O surgimento das Leis de Acesso à Informação e sua disseminação na América Latina

O direito de acesso à informação pública constitui um dos pilares fundamentais das democracias contemporâneas, sendo um elemento essencial para a accountability horizontal e social (O'Donnell, 1998; Bovens, 2007). Este direito, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, teve seu marco regulatório inaugural com o Freedom of Information Act (FOIA) promulgado nos Estados Unidos em 1966. O FOIA tornou-se modelo de referência global e inspirou legislações posteriores em dezenas de países (Michener, 2009).

A disseminação dessas legislações, contudo, ocorreu de forma gradual e desigual. Em 1990, apenas 14 países dispunham de leis formais de acesso à informação; esse número subiu para 94 em 2013 (Kosack & Fung, 2014). A América Latina esteve ausente das primeiras ondas de regulamentação, apenas iniciando um processo consistente de adoção dessas leis a partir dos anos 2000.

A tabela abaixo apresenta o ano de implantação das LAIs na América Latina:

Tabela 14: Ano de implementação da LAI na América Latina

País	Ano da lei/decreto acesso à inform.
Argentina	2003
Bolívia	2005
Brasil	2011
Chile	2008
Colômbia	1985
Costa rica	2017
El salvador	2011
Equador	2004
Guatemala	2008
Haiti	Não possui
Honduras	2006
México	2002
Nicarágua	2007
Panamá	2002
Paraguai	2014
Peru	2002

Fonte: elaborado pela autora

Segundo Michener (2009), o avanço da transparência legal na região se deu em três fases: mobilização interna, pressão externa e internalização. A primeira fase (1969-1995) foi caracterizada pela mobilização de grupos domésticos, como organizações de direitos humanos, a mídia e ONGs ambientalistas, que pressionavam por normas que garantissem acesso à informação governamental. No entanto, essas demandas enfrentavam resistências em regimes autocráticos e instituições estatais marcadas por cultura de opacidade.

A segunda fase (1995-2006) coincidiu com reformas estruturais no âmbito da nova gestão pública (New Public Management), aliadas à pressão de organismos multilaterais como o Banco Mundial e a OCDE. Esses atores impulsionaram a adoção de leis de acesso como instrumento anticorrupção, vinculando-as a estratégias de eficiência administrativa e estabilidade econômica (Bersch, 2016).

A terceira fase, a partir de 2006, foi marcada por processos de internalização do direito de acesso à informação como componente de direitos humanos fundamentais. Um evento-chave desse período foi o caso *Claude Reyes vs. Chile* na Corte Interamericana de Direitos Humanos, que resultou na condenação do Chile e na posterior promulgação de sua LAI em 2008 (Michener, 2009). Situação semelhante ocorreu com o Brasil, condenado pela mesma corte no caso *Gomes Lund vs. Brasil*, em função da ausência de transparência em arquivos da ditadura militar.

Conforme a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2015), o direito de acesso à informação deve seguir o princípio da máxima divulgação: toda informação pública deve ser, em regra, acessível, e as exceções devem ser limitadas, justificadas e reguladas por lei. A OEA (2008) consolidou esse entendimento em dez princípios fundamentais, que incluem o dever de publicação proativa, regras claras para requerimentos, ônus da prova para negativas de acesso e previsão de sanções para servidores que violarem o direito.

Bersch (2016) destaca que a efetividade das LAIs na América Latina é desigual e está condicionada a fatores institucionais, como a capacidade burocrática, e políticos, como o nível de compromisso democrático. Leis robustas, em contextos institucionais frágeis, tendem a ter impacto limitado. Por isso, a institucionalização do acesso à informação na região não é apenas um fenômeno legal, mas um processo político-institucional complexo, cuja concretização demanda implementação vigorosa, vontade política e pressão social contínua.

Assim, esta seção examina empiricamente a relação entre a força das LAIs e o nível de transparência das promotorias latino-americanas, buscando testar a hipótese H3: contextos de leis de acesso à informação mais fortes e consolidadas produzem mais transparência nas promotorias.

4.2.2 Evidências empíricas: a força das Leis de Acesso à Informação e seus impactos na transparência das promotorias

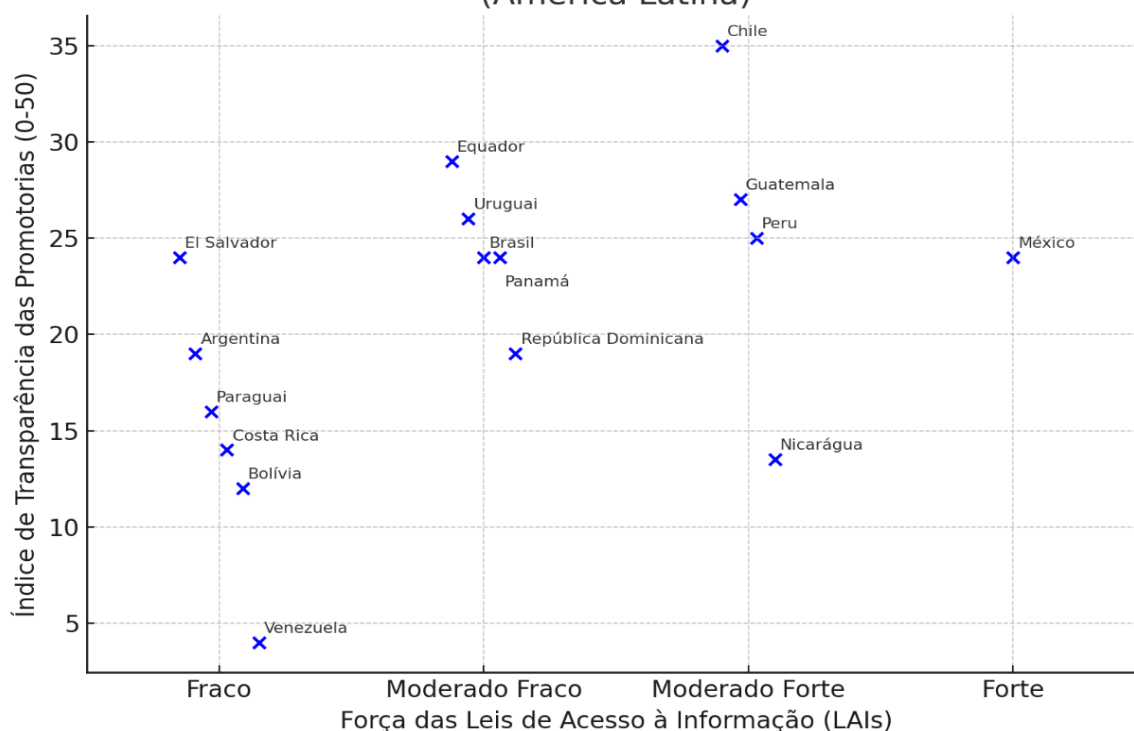
Para operacionalizar a hipótese H3 (contextos com Leis de Acesso à Informação (LAIs) mais fortes produzem maior transparência nas promotorias), utilizamos a classificação proposta por Gregory Michener (2009), que categoriza, como já dissemos, os países da América Latina em quatro faixas: fraco, moderado fraco, moderado forte e forte. Esta classificação avalia a robustez das legislações de acesso à informação, considerando critérios como abrangência, obrigações de publicação proativa, mecanismos de recurso e independência das autoridades de supervisão.

Em seguida, correlacionamos essas categorias com os índices de transparência das promotorias calculados e apresentados no Capítulo 1, que variam de 0 a 50 pontos. Para ilustrar visualmente esta relação, elaboramos um gráfico de dispersão. O eixo X apresenta a força da LAI classificada ordinalmente de 1 a 4, do fraco ao forte). O eixo Y apresenta o índice de transparência informacional de cada país.

Figura 4: Gráfico de dispersão correlacionando o índice de transparência das promotorias (eixo y, 0-50) com a força das Leis de Acesso à Informação (eixo x, categorias “Fraco”, “Moderado Fraco”, “Moderado Forte” e “Forte” segundo Michener 2009). Cada ponto representa um país da América Latina, identificado pelo nome.

Figura 4: Gráfico de dispersão

Transparência das Promotorias vs Força das Leis de Acesso à Informação (América Latina)



Fonte: Elaborado pela autora a partir da gradação de força das LAIs latino-americanas feita por Gregory Michener (2009).

Observando a distribuição dos pontos no gráfico, nota-se um padrão geral consistente com a hipótese de que LAIs mais fortes tendem a associar-se a promotorias mais transparentes. Os países categorizados com LAIs “Fracas” exibem, em sua maioria, baixos índices de transparência nas promotorias. Venezuela, por exemplo, classificada sem uma lei de acesso efetiva (contexto de LAI fraco), apresenta um dos menores índices de transparência (apenas 4 em 50). De modo similar, Bolívia e Costa Rica – que durante o período examinado não possuíam leis abrangentes de acesso à informação – registram índices bastante baixos (12 e 14, respectivamente). Esses casos refletem legados de opacidade institucional: sem um robusto arcabouço legal que obrigue a divulgação de informações, as promotorias tendem a manter práticas mais fechadas e menos responsivas ao escrutínio público.

À medida que avançamos para categorias de LAI mais robustas, os índices de transparência sobem. Países com LAIs avaliadas como “Moderado Fraco” (por exemplo, Brasil, Equador, Panamá e Uruguai) situam-se em faixas intermediárias de transparência. O Brasil – cuja lei de acesso, proposta em 2009 e promulgada em 2011, foi classificada como moderadamente fraca por Michener – alcança um índice de transparência de 24 pontos, significativamente superior aos países sem leis efetivas.

Equador e Panamá, igualmente com LAIs moderadas, exibem índices próximos a 24-29 pontos. Esses valores sugerem um salto importante em transparência em comparação aos contextos de LAI fraca. Em geral, promotorias inseridas em ambientes jurídicos com algum grau de garantia de acesso à informação tendem a divulgar mais dados e cumprir melhor práticas de transparência ativa, refletindo-se em índices maiores.

Nas categorias de LAI “Moderado Forte” e “Forte”, observam-se alguns dos maiores níveis de transparência. O Chile, cuja LAI de 2008 é considerada moderadamente forte, destaca-se com o maior índice de transparência do grupo (35 pontos, classificado como “Bom”). Guatemala e Peru (ambos com leis moderadamente fortes segundo a tipologia Michener) também alcançam patamares relativamente elevados (25-27 pontos), superiores à maioria dos países de categorias inferiores. Esse panorama sugere que, em termos agregados, há uma tendência positiva: contextos com LAIs mais fortalecidas geralmente exibem promotorias mais transparentes. A hipótese H3 encontra respaldo parcial nos padrões entre categorias: nenhuma promotoria em país de LAI fraca atingiu nível “Bom” ou “Ótimo” de transparência, ao passo que países com leis fortes ou moderadamente fortes se aproximam dos melhores desempenhos regionais.

Apesar das tendências gerais, a visualização também revela variações internas significativas dentro de cada categoria de LAI, bem como casos que fogem ao padrão esperado. Esses *outliers* indicam que, embora a força da LAI influencie a transparência, ela não é o único fator determinante – condições institucionais e políticas específicas modulam práticas transparentes.

Na categoria “Moderado Forte”, por exemplo, encontra-se um contraste marcante entre Chile e Nicarágua. Ambos possuem leis de acesso consideradas robustas, porém seus resultados em transparência divergem drasticamente. O Chile, como mencionado, desponta com 35 pontos, sugerindo que sua LAI bem desenhada foi acompanhada de implementação efetiva e vontade política favorável à abertura. Já a Nicarágua registra apenas 13,5 pontos – um nível de transparência inferior até mesmo a países de LAI fraca. Essa discrepância sugere que a mera existência de uma boa lei não garante automaticamente a transparência: no caso nicaraguense, condicionantes políticos adversos e retração democrática provavelmente impediram a LAI de se converter em práticas concretas de divulgação. Em regimes onde o compromisso com a accountability é baixo ou onde há retrocessos democráticos, mesmo uma LAI de facto pode ter eficácia limitada de jure, resultando em promotorias opacas.

Outra exceção digna de nota é o México. Reconhecido por ter uma das primeiras e mais fortes leis de acesso à informação da região (LAI de 2002, classificada como “Forte”), o país

apresenta um índice de transparência de 24 pontos – apenas mediano em termos regionais e similar a países de categorias inferiores. Diferentemente do Chile, o Ministério Público mexicano não desponta como líder em transparência, apesar do arcabouço legal avançado. Esse caso aponta para a importância da implementação e da cultura institucional: o México tem uma LAI exemplar em âmbito federal (com uma agência de acesso à informação bem estabelecida), mas pode haver resistências ou limitações específicas dentro da esfera das promotorias e procuradorias que somente a partir de 2018 alcançaram autonomia. Barreiras burocráticas, falta de capacitação ou coordenação insuficiente podem estar restringindo o pleno aproveitamento do potencial da LAI naquele setor. Em outras palavras, a legislação é condição necessária, mas não suficiente – é preciso investimento em cumprimento, treinamento de servidores e cobrança social para que a transparência prevista em lei se reflita nos indicadores.

No polo oposto, destacam-se países cuja transparência supera o esperado para sua categoria de LAI, insinuando outros fatores em jogo. El Salvador é ilustrativo: embora em 2009 não possuísse uma LAI aprovada (sua lei foi promulgada apenas em 2011, após anos de *advocacy*), o índice de transparência da promotoria salvadorenha atinge 24 pontos, posicionando-se acima de vários pares com LAIs mais antigas. Uma possível interpretação é que reformas administrativas e pressões sociais podem ter fomentado maior transparência mesmo antes da vigência formal da lei. El Salvador talvez tenha se beneficiado de mobilização da sociedade civil e antecipação de padrões de divulgação (preparando-se para a futura lei), o que explicaria um desempenho relativamente “avançado” em um contexto de LAI fraco. Assim, condicionantes domésticos, como engajamento de ONGs, jornalismo investigativo e compromisso de líderes institucionais, podem mitigar em parte a ausência de uma LAI robusta, produzindo ganhos incrementais de transparência.

De modo semelhante, a República Dominicana e o Uruguai exibem níveis de transparência que merecem análise contextual. A República Dominicana, com uma LAI moderadamente fraca, obteve 19 pontos – valor modesto, mas em linha com o fato de que sua lei, apesar de existente, carece de abrangência e *enforcement* plenos. O Uruguai, classificado também como LAI moderadamente fraca por Michener, alcança cerca de 26 pontos, rivalizando com países de categoria superior. Isso sugere que o Uruguai – reconhecido por tradições administrativas relativamente sólidas – conseguiu implementar sua lei de 2008 com efetividade acima do esperado, talvez graças à capacidade burocrática e à pressão de uma sociedade civil ativa em uma democracia considerada consolidada (democracia liberal, segundo a classificação do V-Dem apresentada na seção anterior). Mesmo sem rotular sua LAI como “forte”, a cultura política uruguaia de respeito a normas e o histórico de transparência relativa podem ter

contribuído para um desempenho satisfatório do Ministério Público em divulgação de informações. Novamente, nota-se que fatores institucionais preexistentes (qualidade do corpo burocrático, profissionalização, autonomia institucional, regime democrático) condicionam o impacto da lei.

4.2.3 Considerações finais: Influência das LAIs e Condicionantes Contextuais

A análise comparativa indica que existe, sim, uma correlação positiva entre a robustez das Leis de Acesso à Informação e a transparência das promotorias – porém, essa relação é mediada por diversos condicionantes. Em termos gerais, países que adotaram LAIs mais fortes tendem a oferecer Ministérios Públicos mais abertos, alinhados à hipótese de que a institucionalização do direito à informação estimula a transparência. A disponibilização de dados sobre atuações, gastos, estatísticas e procedimentos internos torna-se mais comum conforme as leis impõem obrigações de transparência ativa e respondem a demandas de transparência passiva (via pedidos de informação). Dessa forma, as LAIs funcionam como instrumentos capacitantes: elas estabelecem procedimentos, rotinas e órgãos de controle que induzem as promotorias a melhorarem a gestão da informação e a comunicação com a sociedade. Esse efeito estruturante contribui para que, em contextos de LAI forte, a transparência seja não apenas uma política isolada, mas parte de uma lógica administrativa orientada para a abertura.

Por outro lado, os casos atípicos e as variações dentro de cada categoria revelam que a lei não opera no vácuo. Fatores políticos (como vontade dos governantes, estabilidade democrática e ausência de corrupção sistêmica) e fatores institucionais (capacitação dos servidores, recursos alocados para cumprimento da lei, existência de órgãos fiscalizadores atuantes) são cruciais para traduzir a “força no papel” em resultados concretos. Onde essas condições favoráveis estão presentes, mesmo LAIs moderadas podem ter impacto considerável – vide Uruguai e El Salvador – ao passo que em contextos desfavoráveis, até leis bem desenhadas enfrentam limites – como ilustrado por Nicarágua e México. Em suma, a força da LAI influencia a transparência das promotorias, mas seu impacto é condicionado. Contextos com LAIs mais fortes em geral exibem maior transparência, embora com importantes exceções explicadas por variáveis de implementação e contexto.

Em conclusão, a visualização evidencia uma relação geral coerente com a teoria de que transparência de jure favorece transparência de facto, ao mesmo tempo em que convida a uma análise refinada das circunstâncias que potencializam ou restringem esse efeito. Os dados

reforçam que uma lei de acesso ambiciosa é um passo importante, porém não o único: a efetividade das LAIs – e seu reflexo nos índices de transparência – dependerá de *enforcement* estatal, acompanhamento, cobrança social e liderança comprometida. Isso pode gerar uma prática administrativa que valorize a abertura em todos os níveis do Estado. Somente conjugando arranjo legal sólido com implementação rigorosa é que o ideal normativo de transparência se converte, de fato, em rotina institucional, prevenindo abusos e fortalecendo a confiança pública nas promotorias e no sistema de justiça como um todo.

5 METODOLOGIA

Antes de adentrarmos nos aspectos metodológicos desta tese, vamos repisar as hipóteses aqui trazidas, com base na discussão teórica traçada nos capítulos anteriores. A hipótese central é que o desenho institucional do Ministério Público impacta o nível de transparência da instituição (H1). Este argumento desdobra-se nas seguintes sub-hipóteses específicas, que conectam elementos do desenho organizacional e do contexto institucional aos resultados de transparência esperados:

- H1.1 (Autonomia e controle político): Modelos de Ministério Público subordinados a *principals* políticos (isto é, sob influência direta de chefes de outros poderes) tendem a ser mais suscetíveis a exigências de accountability e transparência. Em contrapartida, quanto maior a autonomia institucional do MP (menor subordinação a controles externos), menor tende a ser a transparência da instituição. Aqui pressupõe-se que MPs muito autônomos – muitas vezes protegidos de ingerências externas – enfrentam menos pressões por abertura, tornando-se mais opacos. Essa autonomia foi medida a partir de uma métrica proposta pela autora desta tese e que irá se desdobrar na análise do QCA em variável *fuzzy-set*.

- H1.2 (Capacidade institucional): Quanto maior a capacidade institucional do MP, maior a transparência esperada. A capacidade é definida, nesta tese, principalmente pelos recursos de que o órgão dispõe e por sua estrutura organizacional interna. Em termos práticos, consideram-se como indicadores de capacidade o volume de recursos orçamentários destinados à instituição (comparado com o PIB per capita) e a existência de promotorias especializadas em determinados temas penais (o grau de especialização funcional, o que foi aferido com base na legislação orgânica). A lógica subjacente é que órgãos com mais recursos e maior especialização penal teriam melhores condições de coletar, gerenciar e divulgar informações de qualidade, incrementando a transparência. Aqui, o orçamento/PIB, dado obtido via transparência passiva nos sites dos MPs, constitui uma variável *fuzzy-set* e a especialização, extraída das Leis Orgânicas e Constituições, *crisp-set*.

- H1.3 (Modelo de gestão – burocrático vs. gerencial): Modelos organizacionais hierarquizados e burocráticos entregam mais transparência do que modelos gerenciais e flexíveis. Estruturas burocráticas tendem a seguir normas e procedimentos padronizados de prestação de contas e divulgação (por exemplo, publicando relatórios regulares, obedecendo a exigências formais de transparência ativa), enquanto modelos gerenciais – com maior flexibilidade e autonomia interna – poderiam incorrer em práticas menos uniformes de publicidade de informações. Assim, espera-se que MPs com uma estrutura organizacional mais formalizada

(aferida a partir da legislação orgânica e da Constituição) apresentem níveis mais altos de transparência padronizada. O modelo de gestão constitui uma variável do tipo *crisp-set*.

Além dessas hipóteses centrais relativas ao arranjo institucional do próprio Ministério Público, consideram-se também variáveis contextuais que podem mediar a relação entre desenho institucional e transparência. Duas hipóteses adicionais orientam a análise contextual:

- H2 (Contexto democrático): MPs inseridos em democracias consolidadas, com alta competição eleitoral e robustos mecanismos de accountability horizontal, tendem a enfrentar maiores pressões por transparência. Em ambientes democráticos mais estáveis e com extensa rede de freios e contrapesos (*Liberal Democracies*, conforme proposto pelo V-Dem), espera-se que haja demandas mais intensas para que todas as instituições públicas – incluindo o MP – adotem práticas transparentes, respondendo à vigilância da sociedade civil e de outros órgãos. Essa variável do modelo democrático foi extraída do índice proposto pelo V-Dem e constitui variável *crisp-set*.

- H3 (Legislação de acesso à informação): Países com legislações de acesso à informação (LAI) mais fortes (conforme *ranking* elaborado por Michener, 2009) e consolidadas tendem a apresentar níveis mais elevados de transparência em seus MPs. A existência de uma LAI forte, abrangente e eficaz (que incentiva a criação de uma cultura de cumprimento) imporia obrigações legais de transparência ativa e passiva ao MP, elevando seu grau de abertura independentemente de características internas do órgão. Essa variável extraída do *ranking* elaborado por Michener (2009) é do tipo *crisp-set*.

Estas hipóteses refletem a expectativa de que tanto fatores internos (desenho institucional, recursos, modelo de gestão) quanto fatores externos (contexto político-democrático e arcabouço legal) influenciam a transparência das promotorias.

A partir daí, temos o seguinte quadro-resumo desta Tese:

Quadro 3: Hipóteses, variáveis, mensuração, expectativa e classificação

Hipótese	Variável	Tipo	Operacionalização	Mensuração	Tipo de Set	Expectativa Teórica
H1.1 Maior autonomia institucional está associada a menor transparência quando não acompanhada de mecanismos de controle externos	Autonomia institucional	Independente principal	Índice de autonomia elaborado pela autora com base em 9 dimensões institucionais extraídas das leis orgânicas e constituições	Escala ordinal	Fuzzy-set	Relação negativa isolada, mas positiva se combinada com altos níveis de controle/contexto democrático

Hipótese	Variável	Tipo	Operacionalização	Mensuração	Tipo de Set	Expectativa Teórica
H1.2 Maior capacidade institucional favorece a transparência	Capacidade institucional	Independente principal	Medida por dois componentes: (i) orçamento do MP (extraído de relatório orçamentários e transparência ativa/passiva); (ii) grau de especialização funcional (número de promotorias temáticas) com base nas Leis Orgânicas	Orçamento: variável contínua padronizada / Especialização: variável binária	Fuzzy-set (orçamento) / Crisp-set (especialização)	Relação positiva
H1.3 Estruturas organizacionais mais hierarquizadas produzem maior transparência formal	Modelo organizacional	Independente principal	Grau de burocratização e padronização da estrutura interna, conforme as Leis Orgânicas	Variável categórica (modelo burocrático vs. modelo gerencial)	Crisp-set	Relação positiva com a transparência formal
H2 Democracias consolidadas induzem maior transparência institucional	Contexto democrático	Controle	Grau de institucionalização de liberdades civis, políticas e competitividade eleitoral, conforme classificação do V-Dem (regimes democráticos)	Escala contínua baseada em índices V-Dem	Crisp-set	Relação positiva
H3 A existência de arcabouço legal robusto de acesso à informação está associada a maior transparência	Força da LAI	Controle	Robustez da legislação nacional de acesso à informação aplicável ao MP, segundo tipologia/ranking de Michener (2009)	Escala contínua baseada em codificação de atributos legais	Crisp-set	Relação positiva

Fonte: elaborado pela autora.

Tendo como referência o quadro acima, este capítulo detalha a abordagem metodológica adotada na tese, justificando como os métodos escolhidos permitem testar de forma rigorosa as hipóteses formuladas sobre transparência nos Ministérios Públicos da América Latina. Em pesquisas comparativas envolvendo um número reduzido de casos, o desenho metodológico deve maximizar o controle de variáveis e a capacidade de inferência causal (Lijphart, 1971). No presente estudo, que abrange inicialmente 18 países e depois afunilado para 6 casos, conforme justificativa a ser apresentada aqui (um *medium-N* na tipologia de Ragin, 1987), optou-se por uma estratégia multimétodos combinando *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) e estudos de caso em profundidade. A combinação de técnicas quantitativas e

qualitativas em um mesmo desenho atende à recomendação de se utilizar ferramentas diversificadas sob padrões compartilhados de rigor metodológico (Brady & Collier, 2010). Espera-se que essa abordagem integrada proporcione maior robustez aos testes das hipóteses, aumentando a validade interna e externa dos achados.

Adotar múltiplos métodos é especialmente importante diante da complexidade do fenômeno da transparência institucional. Aspectos formais (como leis e normas) e fatores políticos e administrativos interagem de forma conjuntural, de modo que nenhuma técnica isolada apreende completamente essa dinâmica. Assim, o presente capítulo, dedicado à metodologia, está estruturado para explicar, primeiramente, os dados reunidos e o índice original de transparência desenvolvido (Seção 4.1 e 4.2). Em seguida, justificamos o uso da QCA *fuzzy-set* para análise comparativa de médio alcance (Seção 4.3) e a condução de estudos de caso orientados pelo desenho de "sistemas mais semelhantes" (Seção 4.4). Por fim, destacam-se as vantagens da triangulação metodológica (Seção 4.5), evidenciando como o emprego complementar de QCA e análise qualitativa aprofunda a investigação, em consonância com literatura recente em métodos mistos (Lieberman, 2005; Brady & Collier, 2010).

5.1 Descrição do banco de dados

Para operacionalizar as variáveis da análise comparativa e construir indicadores originais, especialmente o índice de autonomia e transparência das promotorias e a variável sobre capacidade institucional, foi elaborado um banco de dados próprio. Esse banco consolida informações institucionais, orçamentárias, legais e empíricas sobre os Ministérios Públicos em 18 países da América Latina, somando 27 variáveis.

O banco de dados foi estruturado a partir de diferentes planilhas temáticas, cujos dados foram coletados entre 2022 e 2024, com base em fontes oficiais, como sites institucionais das promotorias, legislações nacionais, relatórios públicos, dados orçamentários oficiais e consultas diretas por meio dos canais de transparência ativa e passiva. A seguir, descrevem-se os principais eixos da base:

○ Aspectos gerais dos Ministérios Públicos

A planilha "Aspectos gerais MP" reúne dados estruturantes das promotorias nacionais, incluindo:

- Tipo de sistema de justiça penal adotado (inquisitorial, acusatório ou misto);

- Grau de autonomia administrativa e funcional (existência de carreira própria, poder de iniciativa legislativa, independência orçamentária etc.);
- Presença ou não de corregedoria, conselho fiscalizador ou outros mecanismos internos de controle;
- Modelo de gestão (centralizado, colegiado, com participação externa ou não);
- Duração do mandato do Procurador-Geral⁵, forma de nomeação e destituição.
- Presença ou ausência de certos princípios como o hierárquico e princípio da oportunidade.

Esses dados subsidiaram a construção do índice de autonomia, um indicador composto, baseado em 9 dimensões institucionais: (1) a existência ou não de previsão constitucional ; (2) a forma de alocação na Constituição, isto é, se extra ou intrapoder ; (3) o regime de autonomia, cujo máximo dispõe sobre autonomies administrativa, técnica ou funcional e administrativa; (4) a quantidade de Poderes de Estado participam da nomeação do procurador-geral; (5) o regime de garantias, tais como a previsão de inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de subsídios ; (6) a verificação da presença ou ausência de princípio da oportunidade e da hierarquia ; (7) a verificação da presença ou ausência de destituição administrativa ; (8) o dever de apresentar informes a outros Poderes e, (9) as competências extrapenais.

○ **Recursos orçamentários e capacidade institucional**

A dimensão orçamentária foi extraída da planilha "Orçamento vs PIB (corrigida)", que traz valores absolutos de orçamento em moeda nacional de cada um dos Ministérios Públicos estudados, além do PIB nominal de cada país no respectivo ano de referência. Esses dados foram padronizados e convertidos para dólares, possibilitando a construção de um indicador comparativo: percentual do orçamento do MP em relação ao PIB nacional.

Esse indicador foi utilizado como proxy para a variável "capacidade institucional", associada também à existência de promotorias especializadas, cuja presença foi mapeada com base na planilha "Autonomia", permitindo identificar o grau de especialização funcional em áreas como combate à corrupção, crime organizado ou direitos humanos.

○ **Indicadores de transparência**

As informações sobre práticas de transparência foram sistematizadas na planilha "Análise sites", com base em três eixos principais:

⁵ De agora em diante o chefe da organização Ministério Público (MP) será chamado de Procurador-Geral.

- Existência de aba ou seção dedicada à transparência ativa nos sites das promotorias;
- Disponibilidade de canal de atendimento para pedidos de informação (transparência passiva);
- Fornecimento efetivo de dados estatísticos ou relatórios sobre a atividade-fim.

O conteúdo dessa planilha permitiu aferir tanto a presença formal de mecanismos de transparência quanto seu funcionamento prático, servindo de base para classificar os países em diferentes níveis de transparência institucional, sobretudo no aspecto passivo.

Além disso, a planilha contempla se a legislação nacional de acesso à informação (LAI) impõe a divulgação de dados estatísticos sobre a atuação do MP, o que constitui variável relevante para testar a hipótese H3, sobre o impacto da robustez da LAI na transparência institucional.

◦ Banco de variáveis categóricas para a QCA

Por fim, os dados extraídos das planilhas acima foram convertidos em variáveis categóricas (binárias ou ordinais) utilizadas na análise comparativa qualitativa (QCA). Essa conversão foi sistematizada por meio de uma planilha final, na qual cada país é codificado quanto às seguintes variáveis:

- Grau de autonomia institucional;
- Capacidade institucional (orçamento/PIB e especialização funcional);
- Modelo de gestão (burocrático ou gerencial);
- Robustez da LAI;
- Qualidade da democracia (com base na classificação de regimes do V-Dem);
- Nível de transparência.

O grau de autonomia foi transformado em variável fuzzy-set e, quando inserido na tabela-verdade, convertido em *crisp-set* a partir do ponto 0,5. Isso foi feito também para a capacidade institucional quanto ao orçamento. As demais variáveis (modelo de gestão, robustez da LAI e regime democrático) já apresentavam estrutura *crisp-set*. Se o modelo de gestão fosse burocrático/hierarquizado, receberia o valor 1 e gerencial/flexível, 0; LAI forte ou moderado forte, pontuação de 1 e LAI fraca ou moderado-fraca, 0; Democracia Liberal, 1 e democracia eleitoral ou autocracia, 0. Maiores detalhes sobre a tabela-verdade serão dados mais a frente, mas segue aqui registro de como foi feita a codificação para uso da QCA.

Esse processo de codificação viabilizou a construção da matriz de condições e do *outcome* da QCA, aplicada a um subconjunto de seis países. Tivemos de reduzir a base de 18 para 6 países, diante da ausência de dados, sobretudo para a variável orçamentária, onde apenas

6 países (Chile, Equador, Brasil, Argentina, Uruguai e México) responderam aos pedidos de transparência passiva para informar o orçamento dos seus MPs. A riqueza e a heterogeneidade do banco de dados permitiram, assim, integrar métodos qualitativos e comparativos com rigor empírico e consistência analítica.

5.2 Construção do índice de transparência

Como parte da estratégia metodológica, foi desenvolvido um inédito Índice de Transparência do Ministério Público, concebido para mensurar de forma abrangente quão transparente é cada promotoria nacional em diversos aspectos. Diferentemente de medidas isoladas encontradas em estudos prévios – frequentemente limitadas à existência de uma lei de acesso à informação ou à divulgação orçamentária –, o índice proposto agrega múltiplas dimensões relevantes, oferecendo uma visão holística da transparência institucional. Ao todo, foram definidas oito dimensões centrais, cada uma composta por indicadores específicos com pesos diversos. São elas:

- **Transparência legal:** avalia o arcabouço jurídico-normativo de transparência aplicável ao MP. Inclui a existência de disposições legais que obriguem o MP à transparência (na Constituição, leis complementares, LAI nacional) e normas internas que regulamentam a publicidade de atos e dados. Aqui foram distribuídos 2 pontos.
- **Transparência em plataformas digitais:** verifica a existência e qualidade de sítios eletrônicos e portais de transparência mantidos pelo MP. Abrange a disponibilização online de informações institucionais, canais para pedidos via LAI, bases de dados acessíveis ao público e ferramentas de busca de informações. Em suma, avalia a presença e acessibilidade de mecanismos formais de transparência ativa e passiva, incluindo: seção de transparência ativa no site institucional; canal para pedidos via LAI; publicação de relatórios estatísticos sobre tais solicitações; e existência de canal para denúncias anônimas (máximo de 8 pontos, 2 por indicador).
- **Transparência administrativa:** mensura o grau de abertura em relação às funções administrativas do MP. Por exemplo, publicação de planos estratégicos, divulgações sobre licitações e contratos, informações sobre estrutura organizacional, procedimentos administrativos e decisões em processos disciplinares (máximo de 5 pontos).
- **Transparência orçamentária:** foca na divulgação de dados orçamentários e financeiros. Considera se o MP publica, de forma acessível, seu orçamento anual, presta contas

dos gastos efetuados, divulga remunerações de membros e servidores, e se adota práticas de orçamento aberto (máximo de 5 pontos).

- **Transparência sobre recursos humanos:** avalia a publicidade de informações referentes ao pessoal do MP. Inclui divulgação de concursos e nomeações, critérios de promoção na carreira, lista de membros por comarca/unidade, vencimentos e eventuais sanções disciplinares aplicadas (máximo de 5 pontos).

- **Transparência da atividade-fim:** dimensiona o quão transparentes são as atividades finalísticas do MP (sua missão constitucional de promover Justiça). Abrange a publicação de estatísticas de atuação (número de inquéritos, denúncias oferecidas, acordos, arquivamentos), relatórios de desempenho, divulgação de casos emblemáticos e resultados de políticas institucionais no combate ao crime e à corrupção (máximo de 10 pontos).

- **Participação e controle social:** considera mecanismos que permitem o acompanhamento pela sociedade e participação cidadã. Por exemplo, existência de ouvidorias atuantes e com relatórios públicos, realização de audiências públicas ou consultas para prestação de contas, canais de denúncia acessíveis, conselhos consultivos com participação da sociedade civil, etc. (máximo de 5 pontos).

- **Transparência de dados abertos:** examina a disponibilização de dados em formato aberto e reutilizável. Verifica se o MP publica bases de dados brutos sobre sua atuação ou gestão (por exemplo, dataset de gastos, de processos ou de atendimentos) em formato aberto (CSV, Excel, etc.), fomentando análises independentes. Também analisa a adesão a iniciativas de governo aberto e se há interoperabilidade dos dados do MP com outras plataformas públicas de transparência (máximo de 5 pontos).

Cada dimensão do índice foi operacionalizada por meio de um conjunto de indicadores objetivos, aos quais se atribuíram pontuações conforme o grau de cumprimento de critérios predefinidos. Para refletir a importância relativa de cada dimensão na transparência global, foram atribuídos pesos diferenciados às dimensões, de modo que a soma das pontuações perfaz um total de 50 pontos. A escala resultante varia de 0 a 50 pontos, na qual 0 indicaria total opacidade institucional e 50 representaria um cenário ideal de transparência plena em todos os aspectos avaliados. Optou-se por essa escala por considerá-la intuitiva e suficiente para discriminar diferenças entre países, evitando atribuir uma falsa precisão que uma escala de 0 a 100 poderia sugerir, dado o número limitado de indicadores coletados. A partir da pontuação alcançada, os países foram categorizados no ranking de transparência, conforme os seguintes intervalos: 0–10 (Transparência péssima); 11–20 (Ruim); 21–30 (Regular); 31–40 (Boa); 41–50 (Ótima). Importante frisar que este novo índice privilegiou os indicadores específicos sobre

os promotores e seu desempenho na atividade-fim, de modo que essas dimensões receberam um maior número de pontos. Dimensões como base legal e plataformas digitais, já exigidas há mais tempo pelas LAIs apresentaram pontuação menor, porque em tese essas exigências já estão superadas.

Nesse sentido, assim ficou a construção final do índice de transparência:

Tabela 15: Tabela-base da construção do novo índice de transparência

Dimensão	Indicador	Pontuação	Peso	Máximo	Alcançou
Legal	1. Possui LAI?	0 - não 1 - sim	2	2	
	TOTAL = 2				
Plataformas	1. Possui aba de transp. ativa acessível (2 cliques a partir do site principal)?	0 - não 1 - sim	2		
	2. Possui aba de transp. Passiva acessível (2 cliques a partir do site principal)?	0 - não 1 - sim	2		
	3. Publica relatórios estatísticos sobre pedidos de acesso à informação?	0 – não publica 0,5 – publica, desatualizado 1 – publica atualizado	2	8	
	4. Possui aba de denúncia anônima?	0 - não 1 - sim	2		
	TOTAL = 8				
Administrativa	1.Divulga informações sobre sua estrutura (organograma, competências, contatos, funções)?	0 – não publica 0,5 – publica desatualizado 1 – publica atualizado	2		
	2.Divulga informações sobre contratos, licitações e concursos?	0 – não publica 0,5 – publica desatualizado 1 – publica atualizado	1		
	3.Divulga planos e programas?	0 – não publica 0,5 – publica desatualizado 1 – publica atualizado	1		
	4. Divulga marco normativo e resoluções expedidas?	0 – não publica 0,5 – publica desatualizado 1 – publica atualizado	1		
	TOTAL = 5				

Dimensão	Indicador	Pontuação	Peso	Máximo	Alcançou
Orçamen- tária	1.Divulga o orçamento e sua execução?	0 – não publica 0,5 – publica, desatualizado 1 – publica atualizado	2	2	
	TOTAL = 2				
Pessoal	1.Divulga salários?	0 – não publica 0,5 – publica, desatualizado 1 – publica atualizado	2		
	2. Especifica quantidade de funcionários por cargo/função?	0 - não 1 - sim	2		
	3. Divulga antecedentes curriculares?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2		
	4. Divulga antecedentes patrimoniais (declarações juradas?)	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2	12	
	5. Divulga agenda e histórico de visitas?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2		
	6. Divulga histórico funcional, incluindo aspectos disciplinares?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2		
TOTAL = 12					
Atividade fim	1.Divulga dados sobre aspectos sociológicos dos acusados (idade, sexo, cor, raça)?	0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado	2	10	
	4.Divulga dados sobre a quantidade de processo por crime?	4.Divulga dados sobre a quantidade de processo por crime? 0 – não publica 0,5 – publica, mas desatualizado 1 – publica atualizado			

Dimensão	Indicador	Pontuação	Peso	Máximo	Alcançou
Atividade fim	5. Divulga tempo médio de tramitação de um processo?	0 – não publica	2		
		0,5 – publica, mas desatualizado			
		1 – publica atualizado			
TOTAL = 10					
Participação	1. Possui canais para cidadãos tirarem dúvidas, sugestões, críticas etc.?	0 - não	2	6	
		1 - sim			
	2. Disponibiliza no site ferramentas de acessibilidade?	0 - não	2		
		1 - sim			
3. Possui meios de avaliação dos serviços, com a publicação da satisfação dos usuários?	0 - não	2			
	1 - sim				
TOTAL = 6					
Dados	1. Promove visualizações dos dados (power BI, gráficos, infográficos), nos portais da transparência ou de dados abertos, que facilitem o entendimento dos cidadãos?	0 - não	2	5	
		1 - sim			
	2. Disponibiliza canal para cidadãos demandarem novas bases de dados?	0 - não	2		
		1 - sim			
	3. Disponibiliza canal para relatar problemas nas bases de dados, no Portal de Dados Abertos e/ou no Portal da Transparência?	0 - não	1		
1 - sim					
TOTAL = 5					
DESEMPENHO FINAL = x/50					

Fonte: elaborado pela autora

Conforme dito no capítulo inaugural, a coleta de dados empíricos ocorreu nos anos de 2021 e 2022, com base na análise dos sítios eletrônicos oficiais das instituições. Para aferir a transparência ativa, foram examinados os conteúdos publicados espontaneamente nos portais institucionais.

A transparência passiva também foi objeto de investigação. Para testar a efetividade da transparência passiva, foi realizado um experimento empírico com envio de três perguntas padronizadas aos canais de acesso à informação de cada Ministério Público nacional. As perguntas foram:

1. Qual é o valor da remuneração dos promotores no início da carreira?
2. Quantos promotores atuam atualmente no país?

3. Qual é o orçamento do Ministério Público no ano corrente?

Esse teste visou avaliar não apenas a existência formal dos canais de LAI, mas sua responsividade prática — medindo tempo de resposta, completude e clareza das informações recebidas.

É importante frisar por que o índice aqui proposto se mostra mais adequado que medidas existentes. Em primeiro lugar, trata-se de um índice sob medida para Ministérios Públicos, incorporando peculiaridades de sua organização e funções – ao contrário de índices gerais de transparência governamental que não captam especificidades do MP. Em segundo, ele possui caráter multidimensional: enquanto algumas avaliações limitam-se à transparência passiva (resposta a pedidos via LAI) ou a algum aspecto isolado (por exemplo, transparência fiscal), o nosso índice abrange desde os fundamentos legais até a prática cotidiana de prestação de contas à sociedade. Dessa forma, consegue-se uma medida composta mais fiel ao conceito abrangente de transparência institucional. Por fim, o processo de construção do índice foi orientado por critérios explícitos e calibrado com cuidado – garantindo maior transparência metodológica. Em síntese, o índice de 50 pontos distribuído em 8 dimensões com seus quesitos próprios permitirá comparar o desempenho em transparência de cada país de forma padronizada e verificar, por meio das análises comparativas, quais fatores institucionais estão associados a níveis mais altos ou baixos de transparência nas promotorias latino-americanas.

5.3 O uso da QCA (*Qualitative Comparative Analysis*)

A Análise Comparativa Qualitativa (QCA) foi escolhida neste estudo por sua capacidade de lidar com causalidade complexa em pequenos N, combinando a riqueza qualitativa da análise de casos com a sistematicidade das comparações lógico-booleanas (ALBALA; SANTOS; MARESGUIA, 2025). Diferentemente dos métodos estatísticos tradicionais, que buscam efeitos médios de variáveis isoladas, a QCA possibilita compreender como diferentes combinações de condições causais, ou *configurações*, se associam a um determinado resultado. Esse enfoque parte do reconhecimento de que múltiplos caminhos podem conduzir ao mesmo fenômeno (equifinalidade) e de que os fatores não atuam de modo independente, mas em interação, compondo padrões de causalidade conjuntural (ALBALA, SANTOS E MARESGUIA, 2025).

Em outras palavras, assume-se que não há “uma única fórmula” para explicar a transparência nas promotorias latino-americanas, mas possivelmente diferentes conjunções de

fatores que, em contextos diversos, resultam em níveis elevados (ou baixos) de transparência. Conforme trabalhado nos capítulos pregressos, hipóteses como o desenho de promotoria (H.1), sua autonomia (H1.1), sua capacidade institucional traduzida em orçamento e especialização (H1.2) e modelo organizacional (H1.3), ao lado do regime democrático (H2) e força da LAI (H3) se combinam para a produção da transparência.

Essa premissa torna a QCA especialmente adequada para testar as hipóteses do estudo, pois suspeitamos que fatores como autonomia institucional, orçamento, existência de lei de acesso à informação (LAI), regime democrático, entre outros, atuem em conjunto para influenciar a transparência. A QCA nos oferece um “protocolo comparativo para analisar configurações causais de maneira sistemática e controlada”, conforme definido por Perez-Liñán (2010), permitindo explorar empiricamente quais combinações de condições estão presentes nos casos de maior transparência.

Do ponto de vista metodológico, a escolha da QCA também se justifica por seu caráter multimétodo inerente. Conforme Ragin (1987; 2000) concebeu, a QCA opera em um vaivém entre ideia e evidência, possibilitando integrar componentes qualitativos e quantitativos em diferentes etapas da pesquisa. Isso significa que a QCA não apenas identifica padrões causais entre casos, mas também incentiva o diálogo com o conhecimento aprofundado de cada caso. De fato, as inferências derivadas da QCA podem (e devem) ser complementadas por estudos dentro do caso, como análises processuais e rastreamento de processos causais. Essa complementaridade entre comparação sistemática e análise contextualizada é central para este trabalho: a QCA servirá como uma ponte entre a comparação interpaíses e a investigação qualitativa aprofundada em casos selecionados, combinando as vantagens de abordagens quantitativas e qualitativas de forma coerente (Collier, 2011; Ragin, 2008). Em suma, utilizar a QCA aqui alinha-se à busca por um desenho de pesquisa robusto, capaz de captar a complexidade causal do fenômeno de transparência nas promotorias sem perder de vista a particularidade dos contextos nacionais.

5.3.1 Conceitos fundamentais: necessidade, suficiência e parâmetros de ajuste

A lógica da QCA baseia-se em relações de necessidade e suficiência entre condições (fatores explicativos) e o resultado de interesse. Uma condição é considerada necessária quando está sempre presente nos casos em que o resultado ocorre – em termos de conjuntos, isso equivale a dizer que o conjunto dos casos com resultado (Y) é um subconjunto do conjunto definido pela condição X (ALBALA; SANTOS; MARESGUIA, 2025). No contexto deste

estudo, por exemplo, perguntar se a existência de uma LAI forte é condição necessária para alta transparência significa verificar se todos os países com alta transparência possuem, invariavelmente, uma LAI robusta. Já uma condição é considerada suficiente se, sempre que ela está presente em um caso, garante a ocorrência do resultado. Por exemplo, investigar se “autonomia institucional elevada” é suficiente para transparência implicaria avaliar se qualquer país que atinja um grau alto de autonomia necessariamente exibirá alto nível de transparência (lembrando que, pela complexidade social, raramente uma única condição isolada será suficiente – mais provável é que combinações de fatores o sejam).

Para empiricamente testar necessidade e suficiência, a QCA utiliza parâmetros de ajuste que medem o quão bem os dados satisfazem essas relações ideais. Os principais são a consistência e a cobertura, aos quais se soma a medida de relevância da necessidade nos testes de necessidade. Em termos simples, a consistência equivale à proporção de casos que aderem perfeitamente à relação proposta (ALBALA; SANTOS; MARESGUIA, 2025). Na análise de necessidade, a consistência indica em que grau o resultado *Y* aparece somente em contextos em que a condição *X* está presente (valores próximos de 1 sugerem forte evidência de necessidade). Como regra prática, costuma-se adotar 0,9 como patamar mínimo para consistência de necessidade, pois valores muito altos são esperados para sustentar a afirmação de que “sempre que *Y* ocorre, *X* está presente” (ALBALA; SANTOS; MARESGUIA, 2025).

No entanto, consistência alta sozinha não basta – uma condição trivialmente presente em quase todos os casos (por exemplo, uma característica comum a todas as promotorias, independentemente de sua transparência) poderia ter consistência 1 como “necessária” e, ainda assim, não ser informativa. Por isso examinamos também a cobertura da necessidade, que reflete a proporção dos casos com o resultado *Y* que também pertencem ao conjunto *X*, isto é, o quão abrangente é a condição necessária identificada (ALBALA; SANTOS; MARESGUIA, 2025).

Coberturas muito baixas indicam condições necessárias “estreitas” ou triviais; presentes apenas naquele caso de resultado, sem generalização. Nesse sentido, Ragin (2008) e Schneider & Wagemann (2012) sugerem cautela: uma condição pode apresentar consistência alta na necessidade, mas, se sua cobertura for muito baixa, sua relevância empírica é questionável. A medida de relevância da necessidade combina justamente esses aspectos para avaliar até que ponto uma condição necessária não é trivial. Em suma, um achado de necessidade só é significativo se, além de consistente (idealmente $\geq 0,9$), contribuir de forma não trivial para explicar os casos de interesse – isto é, exibindo uma cobertura substantiva e teoricamente justificável (ALBALA; SANTOS; MARESGUIA, 2025).

No presente estudo, foram testadas condições como “regime democrático liberal”, “existência de LAI forte”, “alto orçamento” etc. como necessárias à transparência. Nenhuma condição individual, porém, atingiu simultaneamente alta consistência e cobertura satisfatória a ponto de ser considerada necessária de modo não trivial (como era previsível, dado o escopo reduzido de casos e a complexidade do fenômeno). Por exemplo, Chile – o país com transparência mais alta – possui regime democrático liberal, mas nem todos os países transparentes na região (em amostras maiores) seriam liberais; do mesmo modo, a presença de uma LAI robusta aparece teoricamente como relevante, mas nossos dados mostram que há caso (Chile) com alta transparência mesmo sem algumas condições como autonomia, indicando que não há um fator isolado indispensável em todos os contextos. Assim, as hipóteses de necessidade serviram mais para descartar fatores únicos onipresentes e reforçar a expectativa de causalidade conjuntural (combinações).

Nos testes de suficiência, os parâmetros de ajuste são interpretados de maneira análoga, mas com foco invertido: investigamos se determinadas combinações de condições *levam* consistentemente ao resultado. A consistência de suficiência avalia a proporção de casos com uma dada configuração causal que apresentam o resultado esperado – ou seja, em que medida “se $X_1X_2...$ então Y ” se verifica nos dados (ALBALA; SANTOS; MARESGUIA, 2025). Adotamos um limiar de consistência de suficiência de 0,8 (ou 80%) como critério de corte para considerar uma configuração como *suficiente* para o alto nível de transparência, conforme recomendações usuais na literatura para equilibrar minimização de erros tipo I e II em QCA (ALBALA; SANTOS; MARESGUIA, 2025). Já a cobertura de suficiência indica a parcela dos casos de resultado Y que é explicada por aquela configuração. Cobertura mais alta significa que o caminho causal em questão “cobre” (explica) um conjunto maior de casos com o *outcome*. Em nossas análises, a cobertura ajudou a avaliar quão abrangente ou restrito é cada padrão identificado – informação essencial para julgar a importância relativa de diferentes caminhos encontrados. Vale notar que, diferentemente do caso de necessidade, na suficiência não há um patamar rígido pré-definido de cobertura a alcançar; interpreta-se a cobertura comparativamente, em relação a outros caminhos e ao total de casos com o resultado.

5.3.2 Soluções complexa, intermediária e parcimoniosa na QCA

Um dos grandes trunfos da QCA é a possibilidade de derivar expressões causais simplificadas a partir de um conjunto de combinações observadas, por meio do processo de minimização booleana. Esse processo produz três tipos de soluções causais: a solução complexa

(conservadora), a solução intermediária e a solução parcimoniosa (ALBALA; SANTOS; MARESGUIA, 2025). Compreender esses tipos de solução é fundamental para interpretar corretamente os resultados.

- Solução complexa (conservadora): é a mais restritiva e específica, pois considera apenas as configurações empíricas observadas que conduziram ao resultado, sem recorrer a quaisquer suposições contrafactuais (isto é, sem usar “remanescentes lógicos”). Em termos práticos, a minimização complexa não elimina nenhuma condição das combinações encontradas, mesmo que em princípio alguma delas possa ser redundante. O resultado tende a ser uma expressão causal relativamente longa e detalhada, englobando todas as condições presentes nas configurações empiricamente associadas ao outcome. Embora essa solução reflita fielmente os dados (nenhum caso ou combinação possível é “imaginado” além dos observados), ela pode pecar pela falta de parcimônia, muitas vezes incluindo condições que, teoricamente, poderiam não ser indispensáveis. Ainda assim, a solução complexa é útil como ponto de partida seguro, pois qualquer simplificação adicional só será feita se houver justificativa teórica sólida.

- Solução parcimoniosa: no extremo oposto, a solução parcimoniosa busca a máxima simplificação, incorporando o maior número possível de remanescentes lógicos no processo de minimização. Ou seja, ela permite que configurações não observadas empiricamente (mas logicamente possíveis) preencham lacunas para eliminar condições supostamente desnecessárias. O algoritmo parcimonioso removerá toda condição que puder ser considerada redundante com base em alguma combinação hipotética de casos. O produto é uma solução muito mais enxuta, com menos termos, representando os caminhos causais mais gerais compatíveis com os dados. No entanto, essa simplificação vem ao custo de suposições potencialmente fortes: ao incluir “contrafactuais” de maneira indiscriminada, corre-se o risco de introduzir inferências causais que não tenham apoio empírico ou teórico (por exemplo, assumir como válido um caminho causal que nenhum país da amostra segue, apenas porque logicamente poderia existir). Portanto, a solução parcimoniosa precisa ser interpretada com cautela – ela é útil para revelar relações causais latentes e provar parcimônia, mas pode incluir caminhos duvidosos se não houver respaldo externo.

- Solução intermediária: posiciona-se entre as duas anteriores, buscando um equilíbrio entre complexidade e parcimônia. Na solução intermediária, somente os remanescentes lógicos que façam sentido teoricamente (os chamados contrafactuais fáceis) são incorporados na minimização. Em outras palavras, o pesquisador define previamente, com base na teoria e na literatura, quais combinações não observadas seriam plausíveis caso existissem, e quais seriam implausíveis. Apenas as plausíveis alimentam a simplificação. Essa abordagem evita tanto a

rigidez excessiva da solução complexa quanto as suposições controversas da parcimoniosa, produzindo soluções mais teoricamente coerentes e empiricamente fiéis. Não surpreende, portanto, que a solução intermediária seja frequentemente preferida para a interpretação substantiva dos achados: ela representa o melhor compromisso entre respeitar a evidência observada e buscar generalizações simples, guiada por conhecimento prévio.

Aplicando esses conceitos ao teste de hipóteses sobre transparência nas promotorias latino-americanas, adotamos o seguinte procedimento: primeiramente, construímos a tabela verdade com todas as combinações de condições presentes nos seis países (Argentina, Brasil, Chile, Equador, México e Uruguai), identificando quais resultaram em alto nível de transparência (*outcome*) e quais não.

Tabela 16: Tabela verdade

Dem. liberal	LAI	Especializada	Orçamento	Autonomia	Consistência	Casos
1	1	1	1	0	1	CHI
0	0	1	1	0	0.74	EQU
1	0	1	1	0	0.46	URU
0	1	0	1	0	0.23	MEX
0	0	0	0	1	0.11	ARG, BRA
...	...	...	...	...	-	-

Fonte: Remanescentes lógicos (configurações sem observações empíricas) suprimidos por questão de espaço. Corte de consistência para suficiência de 0.8.

Em seguida, definimos expectativas teóricas direcionais sobre o papel de cada condição – por exemplo, esperávamos que *democracia liberal*, *LAI forte*, *estrutura especializada* e *orçamento alto* contribuíssem positivamente para a transparência, ao passo que imaginávamos que *autonomia* pudesse não precisar estar presente em todos os casos de alta transparência (isto é, não exigimos *autonomia elevada* em todos os caminhos, admitindo que sua ausência (autonomia) talvez pudesse ser compensada por outros fatores).

Tabela 17: Expectativas teóricas para solução intermediária

Condição	Expectativa com relação à suficiência para Y
Dem. liberal	1
LAI	1
Especializada	1
Orçamento	1
Autonomia	0

Fonte: Elaborado pela autora.

Essas expectativas serviram para orientar a distinção entre contrafactuais “fáceis” e “difíceis” na derivação da solução intermediária. Em nosso caso, concluímos que nenhum remanescente lógico adicional era teoricamente aceitável além das combinações já observadas – ou seja, optamos por não introduzir novas suposições contrafactuais. Por conseguinte, a solução intermediária coincidiu exatamente com a solução complexa obtida, já que nenhuma simplificação adicional foi considerada teoricamente defensável.

Tabela 18: Soluções complexa e intermediária para o *outcome* “Transparência”

Configuração	Consistência	Cobertura	Caso
Dem.Liberal*LAI forte*Especializada*Orçamento*~Autonomia	1	0.33	CHI

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 19: Solução parcimoniosa

Modelo	Configuração	Consistência	Cobertura	Caso
1	Dem.Liberal*LAI	0.99	0.42	CHI
2	LAI*Especializada	0.99	0.42	CHI

Fonte: Elaborado pela autora.

5.3.3 Resultados da QCA: transparência em seis países

A hipótese central desta tese é que o desenho institucional dos Ministérios Públicos impacta seus níveis de transparência (H1). A partir dela, foram formuladas três sub-hipóteses principais: (H1.1) maior autonomia institucional pode reduzir a transparência quando desacompanhada de mecanismos de controle; (H1.2) maior capacidade institucional tende a favorecer a transparência; e (H1.3) estruturas organizacionais mais hierárquicas estão

associadas a maior transparência formal. Além disso, consideram-se duas variáveis de controle: a qualidade da democracia (H2) e a robustez da legislação de acesso à informação (H3).

Para testar essas hipóteses, foi utilizada a técnica de *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), especificamente o tipo *fuzzy-set* QCA (fsQCA). Este método permite analisar como diferentes combinações de condições (ou variáveis independentes) se associam à presença (ou ausência) do resultado (transparência). A fsQCA considera a ideia de causalidade complexa, na qual múltiplas trajetórias podem levar ao mesmo resultado, e os efeitos das condições podem depender da presença ou ausência de outras variáveis.

O processo de calibração consiste na transformação dos dados empíricos em escores que variam de 0 (total ausência da condição) a 1 (presença total da condição), permitindo a análise *fuzzy*. A variável de transparência foi calibrada com base em pontuações compostas por critérios objetivos de transparência ativa e passiva. As variáveis explicativas foram calibradas conforme segue:

Quadro 4: Calibrando as variáveis do modelo

Variável	Crítérios de calibração	Corte (valores âncora)
Transparência	Índice inédito composto baseado em dados ativos/passivos	0.50
Autonomia	Índice inédito com 9 dimensões legais	0.50
Capacidade (orçamento)	Proporção do orçamento do MP sobre o PIB	0.50
Capacidade (especialização)	Presença de promotorias especializadas em direito penal	Crisp-set (0/1)
Hierarquia	Estrutura organizacional codificada a partir de normas internas	Crisp-set (0/1)
Democracia	Classificação do V-Dem	Crisp-set (0/1)
LAI	Força normativa da LAI segundo Michener	Crisp-set (0/1)

Fonte: Elaborado pela autora.

Os resultados da QCA, após a calibração das variáveis em conjuntos fuzzy e a aplicação de um corte de consistência de 0,8 para suficiência, revelaram um quadro inicialmente pouco

equifinal: apenas uma configuração causal atingiu o patamar para ser considerada suficiente ao *outcome* “alta transparência” nos seis países considerados.

Tabela 20: Dados originais e calibração *fuzzy*

	Dem. liberal	LAI	Especializada	Orçamento	Orçamento calib.	Autonomia	Autonomia calib.	Transparência	Transparência calib.
ARG	0	0	0	0.01	0.01	12	0.73	19	0.02
BRA	0	0	0	0.04	0.24	18	0.99	24	0.15
CHI	1	1	1	0.07	0.79	9	0.22	35	0.99
EQU	0	0	1	0.12	0.99	5	0.01	29	0.73
MEX	0	1	0	0.06	0.66	9	0.22	24	0.15
URU	1	0	1	0.06	0.66	9	0.22	26	0.32

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 21: Tabela-verdade produzida a partir da calibração efetuada

Dem. liberal	LAI	Especializada	Orçamento	Autonomia	Consistência	Casos
1	1	1	1	0	1	CHI
0	0	1	1	0	0.74	EQU
1	0	1	1	0	0.46	URU
0	1	0	1	0	0.23	MEX
0	0	0	0	1	0.11	ARG, BRA
...	...	...	...	...	-	-

Fonte: Elaborado pela autora.

Essa configuração – correspondendo à solução complexa (e intermediária) – envolve a presença conjunta de cinco condições:

Democracia liberal = 1, LAI forte = 1, Unidade especializada = 1, Orçamento elevado = 1 e Autonomia institucional ausente ($\sim$ Autonomia = 1).

Em notação booleana simplificada: DemLiberal * LAI * Especializada * Orçamento * $\sim$ Autonomia $\rightarrow$ Transparência.

A consistência dessa configuração é 1,00, indicando que todos os casos que exibem exatamente essa combinação apresentam o *outcome* esperado, sem exceção (de fato, apenas um caso empírico corresponde integralmente a essa configuração).

Soluções complexa e intermediária para o *outcome* “Transparência”

Tabela 22: Expectativa Teórica

Configuração	Consistência	Cobertura	Caso
Dem.Liberal*LAI*Especializada*Orçamento*~Autonomia	1	0.33	CHI

Fonte: Elaborado pela autora.

A cobertura é de 0,33, o que significa que cerca de um terço do conjunto de pertencimento ao *outcome* (transparência alta) é explicado por esse caminho. Em termos práticos, essa solução complexa corresponde essencialmente ao caso do Chile, que é o único país da amostra que reúne todas essas condições simultaneamente e, coerentemente, é justamente o país com o maior índice de transparência (conforme a calibragem *fuzzy*, Chile apresenta quase pleno pertencimento ao conjunto “alta transparência”).

Assim, pode-se interpretar que, no Chile, a conjunção de um ambiente democrático consolidado, uma lei de acesso à informação efetiva, uma promotoria especializada em direito penal e proteção a vítimas, recursos orçamentários robustos e (contrariamente à intuição original) uma autonomia institucional não tão elevada, foi suficiente para garantir um nível excepcional de transparência. Em outras palavras, o Chile apresenta um “caso paradigmático” em que *todas* as condições favoráveis (exceto a autonomia) alinharam-se para produzir o resultado positivo. Esse achado é consistente com a literatura que enfatiza que reformas de transparência tendem a florescer em democracias estáveis com arcabouço legal apropriado e investimento institucional.

Nenhuma outra combinação observada de fatores alcançou a consistência mínima para ser considerada suficiente. Por exemplo, o Uruguai exibe um regime democrático liberal e bom orçamento, mas carece de uma LAI robusta segundo nossos dados; o Equador possui uma unidade especializada e orçamento relativamente elevado, mas não conta com regime liberal nem LAI forte. Esses casos apresentaram consistências de suficiência bem abaixo de 0,8 (respectivamente ~0,46 e ~0,74 na tabela da verdade), indicando que as configurações que eles representam não garantem o *outcome* de forma consistente – ou seja, ora levam, ora não levam à alta transparência.

Isso reflete o fato de que, na amostra analisada, somente o Chile atingiu níveis destacados de transparência, enquanto os demais países ficaram aquém, mesmo combinando alguns dos fatores teoricamente favoráveis. Em suma, não se observaram múltiplas trajetórias empíricas de sucesso nos seis casos – houve, antes, uma única trajetória vencedora (a do Chile) e várias trajetórias parcialmente falhas.

Contudo, a análise parcimoniosa sugere que poderiam existir pelo menos dois caminhos distintos para a transparência, caso consideremos configurações causais logicamente possíveis além do Chile. De fato, ao acionar o algoritmo de minimização com total liberdade para utilizar remanescentes, obtivemos duas soluções parcimoniosas equifinalmente suficientes para o outcome. Cada uma dessas soluções parcimoniosas aproveitou um *conjunto diferente de contrafactuais* (ou suposições) para eliminar condições da expressão completa.

Em termos gerais, ambas as soluções confirmam que todos os cinco fatores originalmente considerados são causalmente relevantes, mas mostram que certas condições podem deixar de ser necessárias em um dos caminhos quando outras compensam sua ausência. Por exemplo, uma das soluções parcimoniosas indicou um caminho em que a presença de um quadro institucional democrático e de recursos orçamentários pode, sob certas suposições, bastar para garantir transparência, *independentemente* da existência de uma unidade especializada ou mesmo de uma LAI forte.

Já a outra solução parcimoniosa delineou um caminho alternativo no qual a existência de mecanismos legais de transparência (LAI) combinada a estruturas especializadas e investimento seria suficiente para produzir o resultado, *mesmo em contexto não plenamente liberal-democrático*. Em síntese, enquanto a solução complexa oferece uma “receita completa”, na qual todos os ingredientes se combinam, como observado no caso chileno, a análise parcimoniosa indica a possibilidade de existirem receitas mais simples, baseadas em subconjuntos dessas mesmas condições. Tais combinações alternativas, contudo, permanecem hipotéticas no universo analisado: entre os seis casos considerados, não houve outro país que demonstrasse empiricamente o êxito de um caminho alternativo integral. No entanto, a existência dessas soluções parcimoniosas revela trajetórias potenciais de transparência que, embora não observadas integralmente na amostra, mantém coerência lógica com os dados empíricos. Tal achado amplia o alcance interpretativo da análise, ao sugerir que diferentes países poderiam atingir níveis elevados de transparência por meio de combinações alternativas de reformas institucionais. Isto é, por caminhos distintos, mas funcionalmente equivalentes.

Uma ilustração disso está no fato de que a autonomia institucional da promotoria apareceu na solução complexa como ausente (Chile obteve transparência apesar de

~autonomia), sugerindo que altos níveis de transparência podem ser atingidos *mesmo sem* independência plena do Ministério Público, desde que outras condições sejam muito favoráveis. A solução parcimoniosa correspondente reforça essa interpretação: ela elimina a necessidade da autonomia quando as demais variáveis (democracia, LAI, especialização, recursos) estão presentes. Já outra condição, como LAI, não chegou a figurar ausente em nenhum caminho bem-sucedido. Isto é, em todas as vias lógicas para transparência identificadas, a presença de uma legislação de acesso à informação robusta mostrou-se importante (ou substituída por algo equivalente, como forte democracia no caminho alternativo).

Essas inferências, obviamente, devem ser ponderadas com base no conhecimento substantivo: por exemplo, sabe-se que o Brasil e o México aprovaram leis de acesso à informação e, ainda assim, seus níveis de transparência nas promotorias não dispararam magicamente – sinal de que *só a lei*, sem implementação e sem outras condições, não produz o resultado. A QCA, portanto, ajuda a evidenciar que é na interação entre fatores que reside a explicação: Chile teve sucesso porque combinou condições favoráveis, e a falta de qualquer uma delas nos outros países pode ter limitado seus progressos em transparência.

5.4 Da QCA à análise aprofundada: seleção de casos e lógica “most similar”

A etapa final da estratégia metodológica adotada nesta tese consiste na análise qualitativa aprofundada de dois casos nacionais selecionados a partir dos achados da QCA. A escolha recaiu sobre os casos do Brasil e do Chile, que se inserem na lógica comparativa dos *most similar systems*, ou sistemas mais semelhantes. Em contraste com a estratégia inicialmente considerada — que privilegiava a seleção de casos com características radicalmente diferentes —, optou-se por investigar dois países que compartilham diversos traços contextuais relevantes, mas que diferem de forma significativa quanto ao modelo institucional adotado por suas promotorias.

Brasil e Chile são, ambos, democracias consolidadas segundo a tipologia do V-Dem (2022), com altos níveis de competição eleitoral, instituições de accountability horizontal estabelecidas e marcos legais de acesso à informação implementados em períodos relativamente próximos (Brasil em 2011, Chile em 2008). Ambos os países também compartilham um passado de regimes autoritários marcados por graves violações de direitos humanos, contexto que influenciou a trajetória de suas respectivas reformas institucionais no campo da justiça e da persecução penal. Esses elementos fornecem um pano de fundo comparável, permitindo isolar a variável de interesse: o modelo de Ministério Público adotado.

É nesse ponto que reside a diferença crítica entre os casos. O Chile passou por uma ampla reforma judicial entre os anos 1990 e 2000, que culminou na implementação de um sistema acusatório, com a criação de uma promotoria autônoma, funcionalmente especializada em direito penal e comprometida com a transparência ativa de sua atuação. No Brasil, ao contrário, apesar da elevada autonomia institucional conferida ao Ministério Público pela Constituição de 1988, não houve uma reforma global no sistema de justiça penal, mas apenas mudanças legislativas pontuais. A atuação do MP brasileiro permanece marcada por forte autonomia, mas também por baixa responsividade pública e por resistência à adoção de práticas de transparência substantiva.

Adotaram-se, em cada caso, técnicas de *process tracing* (Collier, 2011; Beach & Pedersen, 2013) para reconstruir os mecanismos causais que ligam o desenho institucional aos níveis de transparência observados. Isso significa mapear a sequência de eventos, decisões e incentivos que, dentro de cada país, levaram a determinado grau de publicidade das informações.

A análise qualitativa aprofundada cumpre, assim, duas funções complementares. Primeiramente, ela permite verificar no detalhe empírico as hipóteses de causalidade sugeridas pelos achados da QCA. Enquanto a QCA pode ter revelado que a combinação (X e Y) de condições está associada a alta transparência, o estudo de caso examina como X e Y interagiram no contexto real para produzir o *outcome* – identificando o mecanismo causal subjacente. Isso atende ao apelo de se investigar não apenas se certos fatores importam, mas como eles importam (Falleti, 2006), adicionando poder explicativo à pesquisa. Em segundo lugar, os estudos de caso possibilitam descobrir fatores contextuais ou contingentes que a análise comparativa de médio escopo não capturou. Por exemplo, pode-se encontrar que, em um dado país, a liderança pessoal do Procurador-Geral ou a pressão da sociedade civil foram elementos críticos para avanços (ou retrocessos) em transparência, nuances essas dificilmente discerníveis apenas com variáveis codificadas quantitativamente.

Assim, a abordagem qualitativa aprofunda a compreensão dos mecanismos causais e das condições de validação causal (*process-tracing tests*) em cada caso, fortalecendo a evidência de que as relações observadas não são espúrias.

A seleção aninhada de casos seguindo o modelo de sistemas mais semelhantes (*most similar systems*) também traz ganhos em termos de representatividade teórica. Em acordo com Lieberman (2005), os casos foram escolhidos de modo a serem informativos tanto para testar as teorias derivadas da análise comparativa quanto para gerar novos *insights* que possam retroalimentar a teoria. Ou seja, são casos “aninhados” no universo comparativo: longe de

serem ilustrativos isolados, eles estão conectados aos resultados gerais. Por exemplo, a identificação de um caso atípico (*outlier*) — como o Equador, que mesmo apresentando características institucionais favoráveis à transparência, obteve baixa pontuação no índice elaborado nesta tese — levou a escrutinar esse caso qualitativamente, buscando explicações para a anomalia e avaliando se variáveis omitidas poderiam estar em jogo.

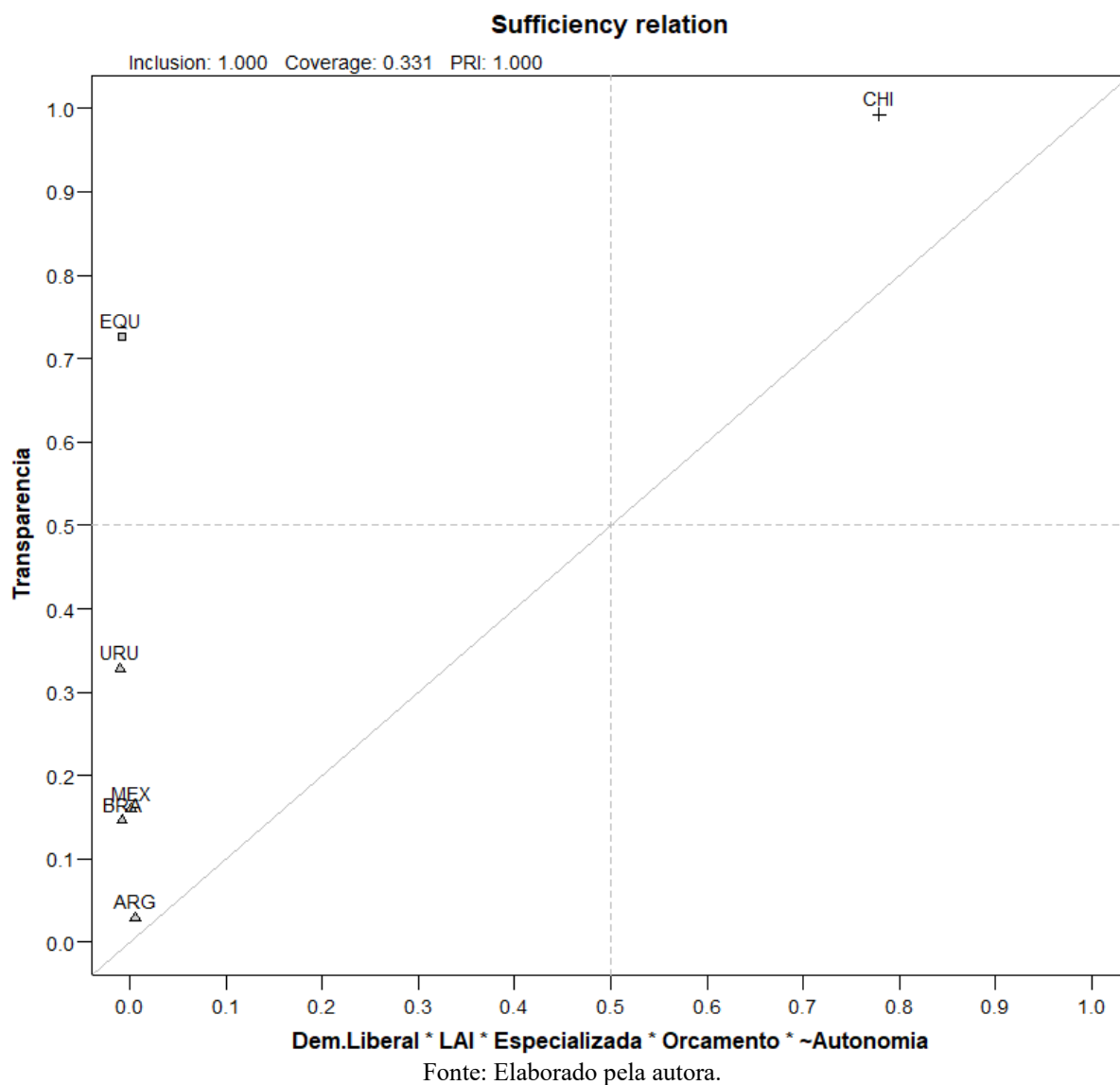
Esse procedimento se alinha ao que Lieberman (2005) denomina de *model testing* (quando o caso serve para testar a adequação de um modelo geral) e *model building* (quando o caso ajuda a construir nova teoria ao iluminar fatores inesperados). Em suma, os estudos de caso, rigorosamente selecionados e examinados, funcionam como um componente de validação e aprofundamento dentro do desenho multimétodos da tese, garantindo que as associações identificadas na análise comparativa sejam respaldadas por evidências processuais convincentes e contextualizadas.

A escolha desses dois países encontra respaldo na literatura de métodos mistos: Thomann e Maggetti (2020) observam que a QCA geralmente envolve seleção intencional de casos para aprofundamento, combinando análise configuracional e *process tracing* para fortalecer inferências. Beach e Pedersen (2013), por sua vez, defendem que uma vez identificados padrões causais em comparação, o pesquisador deve empreender *process-tracing* nos casos-chave para desvendar os mecanismos causais e evitar explicações espúrias. Seguindo essa orientação, investigaremos em detalhe o Ministério Público chileno e brasileiro quanto a suas reformas institucionais, reconstruindo a *cadeia causal histórica* em cada caso (Collier, 2011; Beach & Pedersen, 2013). Espera-se que essa análise dentro dos casos confirme ou até conteste aspectos dos resultados da QCA. Por exemplo, no Chile exploraremos as reformas no processo penal que contribuíram para uma cultura institucional de transparência; no Brasil examinaremos se a elevada autonomia institucional (que o Brasil possuía formalmente após 1988) careceu de outros suportes — como recursos ou prioridades políticas — para traduzir-se em transparência efetiva, e que papel desempenhou a ausência de uma reforma no processo penal na cultura de transparência do órgão.

Por fim, é importante mencionar o papel do Equador como caso desviante identificado pela QCA. O Equador se sobressaiu nas análises comparativas por apresentar uma configuração e um resultado que fugiram (parcialmente) do padrão esperado. Em nossos dados, o Equador não preenchia várias condições consideradas favoráveis — não é uma democracia liberal consolidada durante grande parte do período, e sua LAI é fraca ou inexistente no recorte analisado — mas, ainda assim, exibiu um nível de transparência melhor do que se projetaria na ausência desses fatores (embora não tão alto quanto o Chile). Na tabela verdade, o Equador

correspondeu a uma configuração (Especializada Orçamento~Autonomia, combinada a ausência de dem. liberal e LAI) que teve consistência moderada (cerca de 0,74) – insuficiente para ser considerada um caminho consistente para transparência, mas indicando um desvio em relação às tendências dos outros casos.

Figura 5: Relação de Suficiência



Em termos simples, o Equador alcançou mais transparência do que suas condições sugeririam, tornando-se um *outlier* digno de atenção. Embora não tenhamos selecionado o Equador para a análise aprofundada principal, reconhecemos sua relevância analítica: casos desviantes são oportunidades para refinar teorias, pois desafiam explicações vigentes e frequentemente apontam para fatores omitidos ou relações atípicas (Collier, 2011; Rihoux & Ragin, 2009).

No caso equatoriano, poderíamos conjecturar que fatores contextuais específicos compensaram a falta de certas condições formais – por exemplo, talvez uma liderança política pontual ou pressões internacionais tenham impulsionado alguma transparência, ou mecanismos alternativos (como iniciativa da sociedade civil) supriram parcialmente a ausência de uma LAI. Convém mencionar também que o Equador adotou um modelo de processo penal acusatorial, tendo feito uma reforma global e rechaçando o modelo inquisitivo, marcado pelo secretismo, dentre outras características. Teoricamente, isso sugere a existência de vias causais substitutas: mesmo sem regime plenamente democrático ou sem leis de transparência robustas, um país pode obter melhorias em transparência se outros elementos entrarem em cena, como a existência de uma reforma de processo penal completa e adoção de um sistema acusatório onde a transparência é pedra angular.

Empiricamente, o Equador mostra que nossas seis variáveis explicativas não capturam totalmente a realidade – o que é compreensível, dada a complexidade do fenômeno. Em trabalhos futuros ou extensões deste, o Equador seria um candidato natural a estudo de caso adicional, para investigar quais dinâmicas internas o levaram a resultados relativamente positivos apesar das “más condições” estruturais. Nesta tese, mencionamos o Equador como um caso exemplificador das limitações e alcance da QCA: a análise configuracional nos permitiu identificá-lo como anomalia e, portanto, nos alertou para não universalizarmos apressadamente o “modelo chileno” sem considerações de contexto.

Ainda que o foco da análise qualitativa esteja em Brasil e Chile, o Equador permanece como um ponto de contraste útil nas discussões – lembrando-nos que a relação entre condições e resultado pode variar e que a transparência institucional pode advir de trajetórias incomuns.

5.5 Conclusão provisória

A aplicação da QCA proporcionou uma compreensão rica, embora complexa, das condições associadas à transparência nas promotorias latino-americanas. Identificamos que não existe um único fator decisivo; ao contrário, várias condições precisam convergir para produzir altos níveis de transparência – como exemplificado pelo Chile. Ao mesmo tempo, aprendemos que combinações alternativas podem teoricamente levar ao mesmo resultado, sugerindo que caminhos distintos (mas igualmente válidos) de reforma institucional poderiam ser trilhados por diferentes países para atingir maior transparência.

A seleção de casos para aprofundamento (Brasil e Chile) foi fundamentada teoricamente e informada por esses achados configuracionais, dentro de um desenho de métodos mistos que

busca integrar comparações de médio N com evidências de processo em poucos casos. Essa estratégia alinha-se às boas práticas metodológicas destacadas por autores como Beach & Pedersen (2013) e Lieberman (2005), maximizando a capacidade de inferência causal confiável em estudos comparativos. Nos capítulos seguintes, a análise detalhada desses casos lançará luz sobre os mecanismos causais em operação, consolidando a validade das conclusões e oferecendo um panorama mais completo – e nuançado – sobre como e por que certas combinações de condições fomentam (ou dificultam) a transparência nas instituições do Ministério Público na América Latina.

6 TRANSPARÊNCIA E MODELOS DE MINISTÉRIO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO BRASIL-CHILE

Este capítulo apresenta um estudo aprofundado, com base em metodologia qualitativa de *process tracing* e análise aninhada, sobre como as diferenças institucionais e reformistas entre Brasil e Chile influenciam os níveis de transparência em seus Ministérios Públicos (MPs). A escolha desses dois casos segue a lógica do método comparativo de “most similar systems” (sistemas mais similares), pois Brasil e Chile compartilham importantes semelhanças de contexto – ambos são democracias latino-americanas redemocratizadas nos anos 1980, de tradição jurídica *civil law* ibérica e que empreenderam reformas no sistema de justiça – mas exibem resultados contrastantes em termos de transparência institucional de seus MPs. Essa estratégia comparativa controla variáveis contextuais gerais e enfatiza fatores específicos para explicar trajetórias divergentes. Conforme identificado no Capítulo 4 por meio de uma QCA (Análise Comparativa Qualitativa), o Chile despontou como caso de altíssima transparência institucional, enquanto o Brasil apresentou transparência apenas mediana, apesar de deter a maior autonomia institucional entre os casos estudados. Essa configuração inesperada – um MP altamente autônomo com transparência limitada no Brasil versus um MP de autonomia moderada, porém muito transparente no Chile – levanta a questão central deste capítulo: quais elementos dos modelos institucionais e das reformas processuais penais em Brasil e Chile explicam padrões tão distintos de transparência?

Em uma perspectiva normativa, maior autonomia de órgãos de controle deve vir acompanhada de maior transparência e prestação de contas, dado que uma relação de accountability mais indireta (órgãos com independência do controle político) exige contrapartidas de abertura e controle público. Sob essa perspectiva, esperar-se-ia que o Ministério Público brasileiro – reconhecido como um dos mais autônomos do mundo – apresentasse níveis proporcionais de transparência. No entanto, conforme destacado nos capítulos anteriores, isso não se confirmou empiricamente: o Brasil, mesmo com autonomia institucional máxima atribuída ao MP, obteve desempenho apenas regular em transparência. O Chile, por sua vez, com autonomia média, alcançou o mais alto nível de transparência entre os casos analisados. Esses “casos desviantes” em relação à hipótese teórica justificam uma investigação qualitativa em profundidade.

Adotando técnicas de *process tracing*, o capítulo examinará em detalhe a evolução histórica e as características dos MPs no Brasil e no Chile desde a redemocratização, rastreando eventos-chave, reformas jurídicas e decisões institucionais que moldaram os incentivos à

transparência. Além disso, emprega-se uma análise aninhada (*nested analysis*), integrando os achados configuracionais da QCA (Capítulo 4) com a evidência de processo nos casos específicos. Essa combinação permite verificar mecanismos causais internos a cada país, ao mesmo tempo em que dialoga com os padrões comparativos mais amplos identificados na análise quantitativa. Em outras palavras, parte-se das configurações causais identificadas comparativamente – tais como o papel da autonomia institucional, da capacidade orçamentária, da legislação de acesso à informação (LAI) e da especialização funcional – e investiga-se como esses fatores atuaram concretamente em Brasil e Chile para produzir os resultados observados em termos de transparência.

Estruturalmente, o capítulo está organizado em dois grandes eixos analíticos, correspondentes às sessões que seguem. A Seção 1 aborda o modelo institucional do Ministério Público em cada país, detalhando as características organizacionais, graus de autonomia, mecanismos de controle (internos e externos) e cultura organizacional da instituição no período pós-redemocratização. Comparando o modelo *independente* brasileiro com o modelo *burocrático-gerencial* chileno, avalia-se como as diferenças de desenho institucional criam incentivos díspares para a transparência. A Seção 2 examina o tipo de reforma processual penal adotado em cada país – uma reforma pontual e incremental no Brasil versus uma reforma integral (global) no Chile – e discute os impactos dessas escolhas sobre a transparência institucional e a prestação de contas. Aqui são considerados aspectos como o sistema processual (inquisitorial vs. acusatório), o princípio da ação penal (legalidade vs. oportunidade) e a incorporação de práticas de transparência ativa durante as reformas.

Adicionalmente, ao longo da análise serão consideradas variáveis intermediárias que podem explicar a mediação entre instituições/reformas e resultados de transparência, notadamente os incentivos político-institucionais em cada contexto e a consequente cultura organizacional dentro do Ministério Público. Esses fatores incluem, por exemplo, o grau de pressão externa por accountability (seja por parte da classe política, mídia ou sociedade civil) e valores ou normas internas da burocracia ministerial referentes à divulgação de informações e à abertura de dados. Argumenta-se que tais variáveis ajudam a compreender por que autonomia formal nem sempre se traduz em transparência efetiva, ou por que reformas similares podem ter impactos distintos dependendo de como atores e organizações respondem a incentivos e legados culturais.

Em suma, ao comparar Brasil e Chile – casos que, à primeira vista, desafiam a pressuposição de correlação positiva entre autonomia e transparência –, busca-se evidenciar como o desenho institucional do MP e as reformas processuais penais interagem para moldar

padrões de transparência. Os resultados deste estudo de caso em profundidade contribuirão para a compreensão das nuances na relação entre autonomia institucional e accountability democrática, oferecendo reflexões sobre como equilibrar independência e transparência em instituições essenciais ao Estado de Direito. A seguir, iniciamos pela comparação dos modelos institucionais do Ministério Público nos dois países, para depois examinar as reformas processuais penais e seus efeitos.

6.1 Modelos Institucionais do Ministério Público: Brasil vs. Chile desde a Redemocratização

Antes de detalhar as particularidades de cada país, cabe ressaltar que Brasil e Chile compartilham alguns traços comuns em seus Ministérios Públicos, herdados de uma matriz jurídica semelhante. Em ambos os casos, a instituição do MP foi (re)consolidada no contexto de transição democrática dos anos 1980-90, adquirindo status extrapoder (isto é, fora dos três poderes clássicos) com autonomia funcional e administrativa garantida em constituição e leis orgânicas. Essa autonomia formal rompeu com a tradição anterior, de viés inquisitorial e centralizado, na qual os promotores estavam subordinados ao Poder Executivo e desempenhavam papel coadjuvante no sistema de justiça penal (sobretudo durante os regimes autoritários). Assim, tanto a Constituição Federal de 1988 no Brasil quanto a reforma constitucional de 1997 no Chile buscaram fortalecer o MP como ator independente, dotando-o de garantias de independência e novas atribuições. Contudo, as semelhanças terminam aí. A forma como cada país delineou o modelo institucional de sua promotoria diferiu significativamente, resultando em graus distintos de autonomia prática, mecanismos de controle e incentivos à transparência.

6.2 Brasil: O Modelo Independente e seus Desafios à Transparência

No Brasil, a Constituição de 1988 criou um Ministério Público com características inéditas na experiência latino-americana. O MP brasileiro passou a ser concebido como instituição independente e autônoma em relação aos três poderes, rompendo com o arranjo burocrático anterior em que a instituição era vinculada ao Executivo. Várias inovações marcaram esse modelo independente brasileiro:

a) Ausência de Subordinação e Hierarquia Formal: O MP foi alçado a um patamar de autonomia funcional plena – não se subordina a nenhum dos três poderes da República e, internamente, não adota o princípio da hierarquia nas suas funções típicas. Cada membro do

MP tem liberdade para atuar de acordo com sua convicção jurídica, observando apenas a lei e sua consciência, sem receber ordens de superiores sobre o conteúdo de sua atuação finalística. O princípio do *promotor natural* foi consagrado para impedir designações arbitrárias de casos, de modo que um procurador não pode ser afastado de um processo específico salvo nas hipóteses legais. Na prática, isso garante ampla independência funcional aos promotores/procuradores individuais.

b) Garantias Institucionais Elevadas: A Constituição assegurou aos membros do MP garantias vitalícias e de inamovibilidade. Ou seja, após um estágio probatório inicial, os promotores adquirem vitaliciedade, não podendo ser demitidos senão por sentença judicial transitada em julgado, e gozam de inamovibilidade, não podendo ser removidos de ofício contra sua vontade (salvo por motivo de interesse público mediante decisão colegiada). Ademais, seus subsídios não podem ser reduzidos (irredutibilidade salarial). Essas garantias isolam os membros de pressões políticas ou hierárquicas, mas também dificultam responsabilização por desempenho insuficiente – não há previsão de demissão por baixo desempenho no modelo brasileiro.

c) Ampliação de Atribuições (Poderes Extrapenais): O MP brasileiro recebeu um leque amplo de funções além da esfera penal. A Constituição de 1988 conferiu-lhe atribuições na defesa de direitos difusos e coletivos, tutela do patrimônio público, meio ambiente, direitos do consumidor, entre outras, por meio de instrumentos como a ação civil pública e o inquérito civil. Essa multifuncionalidade fez do MP um quarto ramo do Estado responsável não apenas pela persecução penal, mas pela promoção da justiça em sentido amplo (social, difusa, etc.). Tal protagonismo ampliado inseriu o MP como ator central em políticas públicas e no combate à corrupção, especialmente a partir dos anos 1990.

d) Formas de Provimento e Chefia: O ingresso na carreira ocorre via concurso público organizado pelo próprio MP, garantindo meritocracia na seleção de novos membros. Quanto à chefia institucional, no âmbito federal (Ministério Público da União, incluindo o Ministério Público Federal – MPF), o Procurador-Geral da República (PGR) é nomeado pelo Presidente da República para um mandato de 2 anos (permitida recondução), após aprovação do nome pelo Senado. Desde 2003 consolidou-se a prática política de o Presidente escolher o PGR a partir de uma lista tríplice votada internamente pela classe, o que confere alguma influência corporativa na escolha do chefe. O PGR, uma vez nomeado, também goza de garantias: só pode ser destituído mediante aprovação de seu impeachment pelo Senado Federal – fato que nunca ocorreu desde 1988. Esse mecanismo o blindava contra as pressões políticas diretas, reforçando a autonomia institucional do MPF.

e) Orçamento e Capacidade: O modelo brasileiro também garante ampla autonomia orçamentária. O MP possui iniciativa de proposta orçamentária e, na prática, tem conseguido recursos vultosos para suas operações. Em 2023, por exemplo, o orçamento do MPU atingiu cerca de 996 milhões de dólares, e o país contava com 2.370 procuradores somente na esfera federal, com remuneração inicial em torno de US\$ 6.487 mensais. Esses números refletem alta capacidade estatal do MP brasileiro em termos de pessoal e recursos, destacando-se como um dos MPs mais bem dotados da América Latina.

Graças a esse arranjo normativo, o índice de autonomia institucional desenvolvido nesta pesquisa atribuiu ao MP brasileiro a pontuação máxima (18 pontos de 18 possíveis), figurando como o Ministério Público mais autônomo da América Latina. Em resumo, o Brasil implementou um modelo de MP independente, com forte blindagem contra interferências externas e considerável liberdade interna. Esse modelo reflete concepções teóricas da época constituinte: o objetivo era criar um órgão capaz de defender a sociedade e os direitos sem amarras político-partidárias, como resposta às incertezas da nova democracia e aos abusos do passado autoritário (Kerche, Viegas, 2024). De fato, nos anos 1990 o MP brasileiro atuou intensamente na defesa de direitos sociais e coletivos, alinhado ao mandato constitucional de guardião da cidadania (MARONA; BARBOSA, 2018).

Contudo, a mesma autonomia que empoderou o MP gerou consequências ambíguas para a transparência e accountability. Na ausência de controles externos significativos e sem hierarquia interna formal, surgiram poucos incentivos estruturais para o MP brasileiro desenvolver mecanismos robustos de prestação de contas. A relação de accountability política tornou-se extremamente indireta: os membros do MP não prestam contas regulares a nenhum outro Poder ou instância eletiva, já que não há obrigação de relatórios periódicos ao Legislativo ou Executivo no modelo de 1988. Só em 2004, com a Emenda Constitucional nº 45, criou-se o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – órgão de controle administrativo e disciplinar com participação de membros externos – para exercer alguma supervisão sobre a instituição. Ainda assim, o CNMP tem foco mais disciplinar/correicional e de transparência administrativa básica, não incidindo fortemente sobre a orientação finalística e a divulgação de dados de atuação (Kerche, Oliveira, Couto, 2020).

Como resultado, verifica-se no Brasil um descompasso entre a alta autonomia e a transparência. Pesquisas apontam que o MP brasileiro cumpre relativamente bem as obrigações de transparência passiva e administrativa impostas pela Lei de Acesso à Informação (LAI) – divulgando informações orçamentárias, salários, relatórios financeiros etc. – mas apresenta lacunas em transparência ativa e finalística, ou seja, na divulgação proativa de dados sobre sua

atuação funcional, andamento de investigações e resultados de processos. O MPF, por exemplo, disponibiliza de forma organizada dados sobre gastos e estrutura, porém dificilmente o cidadão encontra informações consolidadas sobre taxas de arquivamento de inquéritos, tempo médio de tramitação de processos investigados pelo MP ou indicadores de desempenho por unidade. A publicidade de decisões de arquivamento ou de critérios de seleção de casos é limitada, ficando muitas vezes a cargo de iniciativas individuais e não de um sistema integrado de transparência. Em síntese, a prestação de contas horizontal (a outros poderes) e vertical (à sociedade) pelo MP brasileiro é restrita.

Essa situação relaciona-se também à cultura organizacional consolidada. Com ampla discricionariedade e pouca interferência externa, o MP desenvolveu forte coesão corporativa e valorização da autonomia individual de seus membros, porém sem internalizar plenamente valores de abertura de dados. Há autores (KERCHE, 2007) que argumentam que o modelo independente brasileiro, ao oferecer poucos freios e incentivos, não estimulou uma cultura de transparência ativa dentro da instituição. Os procuradores tendem a privilegiar a eficácia de suas ações (por exemplo, na luta contra a corrupção) e a preservação de sua independência, em detrimento de se exporem ao escrutínio externo contínuo. De certo modo, a legitimidade do MP passou a advir de suas grandes ações públicas (operações anticorrupção de grande porte, atuação no Supremo Tribunal Federal etc.) e da confiança popular geral, mais do que de mecanismos formais de accountability. A mídia brasileira, por sua vez, frequentemente adotou uma postura de exaltação das iniciativas do Ministério Público no combate a crimes de colarinho branco, funcionando mais como aliada do que como “*fire alarm*” rigoroso da sociedade civil sobre eventuais falhas ou falta de transparência da instituição.

Importante notar que mudanças internas e externas ao longo do tempo influenciaram o foco de atuação do MP brasileiro, o que tangencialmente também afeta a transparência. Nas décadas posteriores à Constituição, especialmente a partir dos anos 2000, o Ministério Público Federal passou por uma guinada de prioridades: de uma instituição voltada primordialmente à defesa de direitos difusos e controle da administração pública, transformou-se em uma agência central de combate à corrupção (KERCHE; VIEGAS, 2024). Kerche e Viegas analisam essa transição no período 1988-2018 a partir de fatores externos, como o Supremo Tribunal Federal em 2015 ter reconhecido o poder investigatório do MP, ampliando sua discricionariedade no campo penal, e de fatores internos, como a priorização da agenda anticorrupção como missão principal. Os autores argumentam que, em uma estrutura altamente autônoma e não hierárquica, as preferências individuais dos procuradores ganham peso considerável na definição da agenda institucional. Assim, consolidou-se uma cultura interna em que a atuação penal punitiva

(especialmente contra a corrupção político-administrativa) se tornou predominante, em certa medida ofuscando outras atribuições e o projeto original de defesa ampla de direitos.

Essa “euforia” punitiva do MP brasileiro gerou resultados relevantes em termos de accountability substantiva (exposição e punição de esquemas de corrupção), porém não foi acompanhada por igual avanço em accountability procedimental e transparência. Paradoxalmente, algumas práticas adotadas no auge das operações anticorrupção implicaram até riscos à transparência e ao devido processo – por exemplo, negociações sigilosas de delações premiadas, acordos feitos sem publicidade prévia, critérios pouco transparentes para escolher alvos prioritários etc. Houve casos de uso seletivo da transparência por parte do MP, tornando públicas certas informações estratégicas (como gravações de investigados) ao mesmo tempo em que mantinha opacos seus métodos e critérios internos, conforme críticas da literatura (ALMEIDA, 2021; AVRITZER; MARONA, 2017, Kerche, Marona, 2023). Isso indica que a autonomia sem controles externos robustos permitiu uma grande margem de manobra ao MP, que pode escolher quando e como ser transparente.

Resumindo o caso brasileiro: o modelo independente de promotoria, implantado ao longo das décadas pós-1988, assegurou ao MP níveis sem precedentes de autonomia e poderes. Entretanto, faltaram contrapesos institucionais e incentivos diretos à transparência, resultando em uma instituição que, apesar de formalmente comprometida com a legalidade e a divulgação de informações exigidas por lei, não desenvolveu plenamente uma prática de prestação de contas. A transparência ativa do MP brasileiro permanece limitada a aspectos administrativos (impulsionada sobretudo pela LAI de 2011) e a ações de grande visibilidade seletivamente divulgadas, enquanto elementos como dados de desempenho, critérios de atuação e mecanismos de participação social não atingiram patamar satisfatório. A experiência brasileira, portanto, contraria parcialmente a expectativa normativa de que mais autonomia deveria gerar mais transparência – mostrando que, sem mecanismos internos ou externos de cobrança, a alta discricionariedade pode levar à baixa obrigação de explicar-se publicamente.

6.3 Chile: O Modelo Burocrático-Gerencial e a Promoção da Transparência

Em contraste com o caso brasileiro, o Ministério Público do Chile (Fiscalía) foi concebido em moldes distintos, que combinam menor autonomia relativa com maior ênfase em controles e eficiência gerencial. O MP chileno é um produto das reformas de final dos anos 1990, quando o Chile implementou uma Reforma Processual Penal abrangente e criou, praticamente do zero, a instituição do Ministério Público moderno. Até então, o país não

possuía um Ministério Público autônomo – a figura do *Fiscal* havia sido extinta em 1927 e, durante grande parte do século XX, o processo penal chileno ficava a cargo de juízes inquisidores e policiais, sem uma promotoria independente. Somente com a Lei 19.519 de 1997 é que se introduziu o capítulo constitucional prevendo o Ministério Público chileno, cuja instalação ocorreu em 2000 junto com o novo sistema acusatório.

Desde sua origem, o modelo chileno foi desenhado de forma mais burocrática e hierarquizada, inspirado em princípios de *Nova Gestão Pública* (New Public Management) aplicados ao setor justiça (GONZÁLEZ, 2015; 2017). As características principais incluem:

a) Autonomia Funcional, mas Controles Externos Relevantes: A Constituição chilena define o MP (Fiscalía) como órgão autônomo e hierarquizado encarregado da investigação criminal e ação penal (art. 83 da Constituição). Entretanto, diferentemente do Brasil, essa autonomia é restrita no âmbito orçamentário e administrativo. O Ministério Público do Chile não possui autonomia financeira plena – ele não tem personalidade jurídica própria nem patrimônio independente do Fisco. Seu orçamento é parte do orçamento geral do Estado e depende da proposta do Poder Executivo e aprovação do Legislativo a cada ano. Além disso, a Controladoria Geral da República (órgão de controle externo ligado ao Executivo) fiscaliza a execução orçamentária da Fiscalía. Ou seja, existe um controle financeiro significativo exercido por instituições externas, o que obriga o MP chileno a prestar contas de seu desempenho e gastos regularmente ao governo (via Ministério da Fazenda/Dirección de Presupuesto). Esse arranjo “quebra” a autonomia orçamentária, mas estimula transparência, pois submete a instituição a avaliações e auditorias anuais (por exemplo, auditorias externas independentes reportadas ao Executivo e Legislativo).

b) Princípio da Hierarquia e Estrutura Piramidal: Ao contrário do Brasil, o MP chileno adota expressamente o princípio da hierarquia interna. A estrutura é piramidal, com níveis bem definidos e poder de comando concentrado no Fiscal Nacional (equivalente ao Procurador-Geral). O Fiscal Nacional é a autoridade máxima, responsável por diretrizes gerais, fixação de prioridades e até intervenção em casos individuais (através de redistribuição ou avocação). Abaixo dele, há Fiscais Regionais em cada região do país, que também têm poder de expedir instruções gerais e particulares aos Fiscais Adjuntos (promotores de base) em suas respectivas áreas. Os fiscais adjuntos, por sua vez, estão obrigados a seguir as orientações de seus superiores hierárquicos, salvo se manifestamente ilegais ou antiéticas. Essa cadeia de comando formal cria um controle interno forte – decisões e políticas institucionais podem ser uniformizadas e cobradas desde o topo. Por exemplo, o Fiscal Nacional pode padronizar procedimentos investigativos em todo o país por meio de instruções de caráter vinculante.

c) Nomeação e Permanência nos Cargos: O processo de provimento dos cargos de chefia também revela um modelo de freios e contrapesos. O Fiscal Nacional é nomeado pelo Presidente da República a partir de uma lista quártupla elaborada pela Corte Suprema, exigindo aprovação de 2/3 do Senado. Seu mandato é de 8 anos, sem recondução, e ele pode ser destituído antes do término por decisão da própria Corte Suprema em caso de faltas graves, mediante solicitação do Presidente, da Câmara dos Deputados ou de 10 de seus membros. Já os Fiscais Regionais são nomeados pelo Fiscal Nacional, porém a partir de uma lista tríplice fornecida pela Corte de Apelações de cada região. Eles têm mandato de 10 anos, também sem reeleição. Os Fiscais Adjuntos (promotores locais) ingressam por concurso público, como no Brasil, e têm estabilidade, porém podem ser exonerados administrativamente por mau desempenho ou falta disciplinar, mediante processo interno. Não há vitaliciedade absoluta: a possibilidade de demissão por desempenho insatisfatório funciona como mecanismo de accountability interno de pessoal, ausente no caso brasileiro. Em resumo, a forma de nomeação indica uma influência considerável do Poder Judiciário e do Executivo na cúpula do MP chileno (seleção via listas dos tribunais, aprovação política), bem como ausência de mandatos vitalícios, o que tende a diminuir a independência, mas aumentar a responsividade e controle sobre a instituição.

d) Atribuições e Alcance de Atuação: O MP chileno é concebido com foco exclusivo na esfera penal. Diferentemente do brasileiro, não possui atribuições na tutela de interesses difusos nem funções fora do âmbito criminal. Conforme a Constituição chilena (art. 83) e legislação correlata, cabe à Fiscalía “dirigir em forma exclusiva a investigação dos fatos constitutivos de delito... e exercer a ação penal pública” bem como adotar medidas para proteção de vítimas e testemunhas. Está expressamente vedado ao MP chileno o exercício de funções jurisdicionais. Assim, trata-se de um órgão altamente especializado na persecução penal. Em contrapartida, dentro desse campo de atuação mais limitado, os fiscais chilenos dispõem de prerrogativas ampliadas pelo princípio da oportunidade vigente no sistema acusatório do país. Ou seja, os promotores podem, a seu critério, deixar de prosseguir em casos de menor gravidade ou com provas insuficientes, promovendo o chamado arquivamento provisório do procedimento investigativo sem necessidade de autorização judicial. Essa faculdade – inexistente no Brasil, onde vigora o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública – possibilita uma seleção estratégica de casos, concentrando esforços nos crimes de maior relevância e otimizando os recursos do sistema. Estudos indicam que quase metade dos procedimentos iniciados no MP chileno são arquivados rapidamente por insuficiência de informação, o que à primeira vista poderia sugerir baixa efetividade, mas, na verdade, reflete um mecanismo de filtragem que melhora a eficiência e o controle sobre a carga de trabalho. Em termos de transparência, essa

prática requer que o MP justifique os arquivamentos de forma padronizada, gerando dados estatísticos que podem ser acompanhados externamente (por exemplo, número de casos arquivados por motivo, por ano, etc., informações que a Fiscalía publica em relatórios).

e) Proteção de Vítimas e Controle Social: Um aspecto inovador do sistema chileno, alinhado ao modelo acusatório, é a ênfase na proteção de vítimas e testemunhas e no direito da vítima à perseguição privada subsidiária. A legislação chilena faculta à vítima e seus familiares o direito de levar adiante uma investigação ou ação penal privada quando entenderem que a atuação do Ministério Público foi insuficiente. Na prática, existem mecanismos para a vítima atuar como *querellante* particular em um processo penal, podendo complementar a acusação do MP ou mesmo impulsionar casos que o MP arquivou. Esse arranjo se converte em uma forma de accountability societal: o MP chileno está ciente de que decisões omissivas ou falhas graves podem ser contestadas pela via da ação privada, o que pressiona por mais transparência e diligência nas investigações oficiais. Em casos notórios envolvendo violações de direitos humanos do período ditatorial ou mesmo crimes comuns (homicídios, por exemplo), a existência de investigação paralela pela vítima tem evitado situações de impunidade e obrigado o MP a reabrir ou aprofundar investigações. Além disso, o Estado chileno fornece assistência jurídica às vítimas, fortalecendo esse mecanismo de controle social. Em suma, a vítima no Chile é um ator ativo no processo, o que contrasta com o Brasil, onde a vítima (salvo em crimes de ação privada) tem papel auxiliar e não pode forçar a continuidade de uma ação se o MP decidir pelo arquivamento (dependendo apenas do controle jurisdicional, que costuma ser protocolar). Essa maior abertura à participação social no Chile também reforça a transparência, pois o MP precisa compartilhar informações do caso com a vítima/*querellante* e com a sociedade em maior medida.

Em termos quantitativos de autonomia, o Chile, segundo nosso índice, alcançou 9 pontos em 18 – uma autonomia moderada, claramente inferior à brasileira. Os elementos que mais reduzem a autonomia chilena são a ausência de autonomia orçamentária, a influência de outros poderes na nomeação da cúpula e a possibilidade de demissão de membros por decisão administrativa. Contudo, esses mesmos elementos delineiam fortes incentivos para transparência. Podemos sintetizar os contrastes institucionais entre os MPs no Quadro 5.1 abaixo:

Quadro 5: Comparativo do Modelo Institucional do Ministério Público: Brasil vs. Chile

Aspecto	Brasil (MP modelo independente)	Chile (MP modelo burocrático-gerencial)
Status constitucional e autonomia	Extrapoder; autonomia funcional, administrativa e orçamentária plenas. Índice de autonomia: 18/18 (máxima).	Extrapoder; autonomia funcional/técnica, sem autonomia orçamentária. Índice de autonomia: 9/18 (moderada).
Princípio hierárquico interno	Não há hierarquia formal nas funções finalísticas (princípio do promotor natural e independência de atuação). Chefias não podem avocar processos de membros.	Hierarquia explícita: Fiscal Nacional e Fiscais Regionais podem expedir instruções vinculantes e redistribuir casos. Chefia pode designar/remover promotores em casos específicos.
Garantias de membros	Vitaliciedade e inamovibilidade para todos os membros após estágio probatório. Não há demissão por desempenho insuficiente.	Estabilidade, porém sem vitaliciedade para adjuntos; possibilidade de exoneração por mau desempenho via processo administrativo. Mandatos fixos (8 anos FN; 10 anos FR) sem renovação.
Nomeação da chefia	PGR nomeado livremente pelo Presidente (geralmente a partir de lista tríplice interna) com aprovação do Senado. Mandato de 2 anos, reconduções ilimitadas. Destituição somente por impeachment no Senado (nunca ocorreu).	Fiscal Nacional nomeado pelo Presidente a partir de lista da Suprema Corte, com aval de 2/3 do Senado. Mandato 8 anos, sem reeleição. Destituição pela Suprema Corte mediante iniciativa política (PR ou Parlamento), por faltas graves.
Controle externo (accountability horizontal)	Até 2004 não havia órgão externo; CNMP (desde 2005) exerce controle administrativo/disciplinar com participação de externos, mas sem interferir na atuação finalística. Relativa ausência de prestação de contas a outros poderes (PGR envia relatório anual ao Congresso por cortesia, não obrigatoriedade).	Controle orçamentário pelo Executivo/Legislativo (aprovação e auditoria do orçamento); necessidade de prestar informes de desempenho à Dirección de Presupuesto do governo. Nomeações da cúpula com influência de Judiciário e classe política garantem certo alinhamento institucional.
Cultura organizacional	Forte identidade corporativa e valorização da autonomia individual. Foco maior em grandes casos (p.ex. anticorrupção) do que em institucionalização de mecanismos de transparência. Práticas informais de coordenação interna via designações e benefícios (hierarquia informal) para alinhar agendas.	Cultura gerencialista orientada a resultados e cumprimento de metas. Maior disciplina interna – membros acatam instruções e políticas definidas centralmente. Ênfase em eficiência e integração com políticas públicas (ex.: programas de atendimento a vítimas, gestão por indicadores), o que incentiva coleta e divulgação de dados de desempenho.
Transparência institucional	Ativa limitada: divulgação proativa concentrada em informações administrativas (portal da transparência com dados orçamentários, salários, etc., em cumprimento à LAI). Dados sobre atuação (processos, investigações) divulgados de forma esparsa ou mediante solicitação. Ausência de relatórios públicos detalhados de atividades-fim regulares.	Ativa robusta: portal de transparência conforme Lei 20.285/2008, incluindo estatísticas de criminalidade, desempenho por região, informes de gestão. Relatórios anuais apresentados ao Parlamento e ao Executivo. Procedimentos padronizados geram <i>datasets</i> (ex.: taxas de arquivamento, duração média de casos) acompanhados publicamente. Sociedade civil (vítimas) tem acesso a informações e pode acionar mecanismos caso discorde do MP.

Fonte: Elaboração própria com base em leis e documentos institucionais dos MPs de Brasil e Chile; dados de autonomia conforme índice capítulo 4.

Como sintetiza o quadro acima, o modelo chileno delineia mais freios e obrigações de accountability em comparação ao brasileiro. Implicitamente, isso criou incentivos positivos à

transparência na Fiscalía chilena. Por exemplo, o fato de o Fiscal Nacional ter que prestar contas periodicamente sobre metas e resultados à autoridade orçamentária e ao Parlamento induz a instituição a coletar e divulgar informações de desempenho, sob pena de ver seu orçamento ou reputação comprometidos. Da mesma forma, a rígida hierarquia permite que a cúpula institua políticas de transparência ativa – como a publicação padronizada de dados em portais – e assegure seu cumprimento por todos os membros, algo mais difícil em ambiente descentralizado como o do MP brasileiro. Adicionalmente, a interpenetração com a lógica gerencial trouxe ao MP chileno práticas como planejamento estratégico, indicadores de gestão e preocupação com eficiência e publicidade de suas ações (GONZÁLEZ, 2017). Em síntese, o Chile adotou um modelo de MP que troca um grau de independência por um grau maior de accountability. Conforme observado, diversos elementos desse desenho – relatórios obrigatórios, auditorias externas, controle judicial e participação de vítimas – funcionam como incentivos diretos a maior transparência e justificativa pública das ações da Fiscalía.

Por outro lado, cabe reconhecer que o modelo chileno, como em qualquer modelo institucional, também tem seus contrapontos e desafios. A menor autonomia orçamentária e a forte presença de atores externos na gestão podem ameaçar a independência em determinadas circunstâncias – por exemplo, um governo poderia pressionar cortes orçamentários ou usar a não recondução de um Fiscal Nacional para influenciar políticas internas. A hierarquia estrita, se mal utilizada, pode levar a excesso de centralização, menos inovação e adaptabilidade a situações locais e opacidade interna (decisões tomadas no topo sem transparência para os subordinados ou para o público). E embora a transparência administrativa e de desempenho seja elevada, isso não significa ausência de críticas: ainda há questões sobre a transparência substantiva do MP chileno, como possíveis *trade-offs* entre eficiência e direitos (e.g., arquivamentos rápidos vs. direito à verdade das vítimas) e concentração de poder na figura do Fiscal Nacional. Em outras palavras, o Chile atingiu destaque em transparência institucional comparada – sendo frequentemente apontado como modelo na região – mas ainda busca equilibrar essa transparência com um aumento de autonomia normativa sem comprometer os avanços obtidos.

Brasil e Chile demonstram que diferentes desenhos de Ministério Público geram incentivos distintos para a transparência. O caso brasileiro evidencia que autonomia irrestrita, quando não acompanhada de mecanismos de accountability, pode resultar em menor transparência do que o esperado normativamente. Já o caso chileno ilustra que controles internos e externos bem calibrados podem promover altos níveis de transparência, mesmo em um órgão com autonomia moderada. Esses achados reforçam a ideia de que a relação entre

autonomia e transparência é mediada por outros fatores – sobretudo arranjos institucionais de controle e incentivos políticos.

6.4 Reformas Processuais Penais e Impactos na Transparência Institucional

Além do desenho constitucional e organizacional do Ministério Público, outro fator crucial para entender a transparência institucional é o tipo de reforma do sistema de justiça criminal empreendido em cada país. Na virada do século XXI, grande parte da América Latina foi palco de ondas reformistas em seus códigos de processo penal, buscando superar os modelos inquisitoriais herdados e adotar modelos acusatórios mais ágeis, orais e públicos (DUCE; PERDOMO, 2001; HAMMERGREN, 2004). Brasil e Chile fizeram escolhas bastante distintas nesse quesito: o Chile promoveu uma reforma integral e abrupta de seu processo penal, implementando um modelo acusatório moderno em curto período (entre 2000 e 2005), enquanto o Brasil optou por reformas pontuais e graduais em um código antigo (Código de Processo Penal de 1941), resultando em um *hibridismo* processual que perdura até hoje. Esta seção compara essas trajetórias reformistas e analisa como elas alteraram (ou não) as condições para transparência nos Ministérios Públicos e no sistema de justiça em geral.

6.4.1 Brasil: Reforma Pontual e Incremental – Continuidade do Sistema Inquisitorial

O Brasil, apesar de ter passado por um amplo processo de redemocratização e reforma constitucional em 1988, não adotou imediatamente uma nova codificação processual penal em sintonia com os princípios democráticos. O Código de Processo Penal (CPP) vigente é o Decreto-Lei nº 3.689, de 1941 – originário do período do Estado Novo de Getúlio Vargas, marcado pela inspiração no modelo inquisitorial europeu da primeira metade do século XX. Esse CPP de 1941 consolidou um sistema com forte fase investigativa inquisitorial (inquérito policial sigiloso conduzido pela polícia judiciária, presidido por delegado de polícia), seguido de uma fase processual escrita, onde o juiz tinha papel ativo na colheita de provas e na condução do processo, cabendo ao Ministério Público a titularidade da ação penal pública, porém trabalhando sobre um dossiê escrito e com possibilidades limitadas de influência na fase investigativa.

Com a Constituição de 1988 e a criação de um Ministério Público independente, esperava-se que o Brasil evoluísse para um sistema acusatório, em que o MP dirigisse as investigações e os processos fossem orais e públicos, aumentando a transparência e o

contraditório. Entretanto, essa mudança ocorreu apenas de forma lenta e fragmentada. Durante os anos 1990 e 2000, o Brasil implementou reformas parciais no processo penal, ao invés de uma ruptura total:

a) Leis Pontuais de Reforma: Várias leis esparsas alteraram dispositivos do CPP visando modernização. Por exemplo, a Lei nº 9.099/1995 criou os Juizados Especiais Criminais, introduzindo princípios da oralidade e celeridade para delitos de menor potencial ofensivo (com audiências informais, transações penais etc.). Em 2008, um pacote de leis (Lei 11.689/2008, 11.690/2008, 11.719/2008) trouxe mudanças significativas: a primeira reformou o Tribunal do Júri para torná-lo mais célere e com plenário predominantemente oral; a segunda e a terceira alteraram aspectos da prova e do procedimento, buscando adequar o processo ao contraditório ampliado. Em 2011, a Lei 12.403 reformou o regime de prisões cautelares e medidas cautelares diversas da prisão, refletindo influências garantistas. Mais recentemente, em 2019, a Lei 13.964 (pacote anticrime) introduziu o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), que permite ao MP, em certos casos, negociar a não propositura da ação penal mediante condições – um elemento típico do modelo acusatório consensual.

b) Projeto de Novo CPP: Reconhecendo a insuficiência de reformas pontuais, desde 2009-2010 tramita no Congresso Nacional um projeto de novo Código de Processo Penal (PL 8045/2010). Esse projeto busca implementar de vez o sistema acusatório, separando as funções de investigação e julgamento (inclusive com a figura do *juiz de garantias*, que atuaria apenas na fase investigativa, distinta do juiz de julgamento) e fortalecendo os poderes do MP na condução das investigações. Contudo, a tramitação tem sido lenta e, até 2025, o novo CPP ainda não havia sido aprovado integralmente. Houve avanços parciais, como a aprovação da figura do juiz de garantias em 2019 (posteriormente suspensa pelo STF), mas não uma reforma total. Em 2017, uma comissão parlamentar inclusive visitou o Chile para conhecer o modelo acusatório de lá, apontado como referência para o Brasil (CÂMARA, 2017). Especialistas salientam que o Chile reduziu burocracias e delimitou com clareza as funções de investigar, acusar, defender e julgar – melhorias que o Brasil almeja alcançar (CÂMARA, 2017).

Devido a essa trajetória incremental, o sistema brasileiro atual é considerado um misto de características inquisitoriais e acusatórias. Persistem elementos marcantes do antigo modelo: o inquérito policial continua sendo a porta de entrada padrão das notícias-crime, sendo um procedimento escrito, sigiloso (na prática, pouco transparente) e dominado pela autoridade policial, embora sob supervisão ministerial e judicial. O Ministério Público brasileiro não assumiu formalmente a direção de todas as investigações – ele pode requisitar diligências à polícia, mas não é, por lei, o condutor oficial do inquérito (salvo em investigações próprias em

áreas específicas, como crimes de funcionários públicos federais, e nas hipóteses de investigação direta permitidas após 2015 por jurisprudência do STF). Essa permanência do inquérito policial escrito significa que grande parte da atividade investigativa ocorre longe do escrutínio público. Somente quando a denúncia é oferecida e o caso chega ao Judiciário é que se tem contraditório e alguma publicidade, porém ainda com forte *reliance* em peças escritas produzidas anteriormente.

Ademais, muitos atos processuais no Brasil não são públicos ou orais, apesar da previsão constitucional do julgamento público. Audiências de instrução em processos ordinários passaram a ser orais com tomada de depoimentos na frente do juiz, é verdade, mas não há julgamento perante um júri ou audiência pública na maioria dos casos criminais – o juiz singular sentencia a portas fechadas com base no conjunto probatório documentado. Os autos processuais são públicos formalmente, porém na prática a transparência é limitada pela complexidade do acesso (é preciso requerer vistas, ou atualmente ter acesso eletrônico via sistemas como PJe, mas não há divulgação ativa de dados agregados).

O papel do Ministério Público no processo penal brasileiro, portanto, foi fortalecido em termos de poder de decisão – ele é titular exclusivo da ação penal pública e após 1988 tem poder inclusive para arquivar investigações (com controle judicial formal) e para firmar acordos em determinados casos. No entanto, as mudanças procedimentais não proporcionaram mecanismos adicionais de transparência no trabalho do MP. Até pelo contrário: a ausência do princípio da oportunidade significa que o MP precisa formalmente oferecer denúncia em toda situação em que haja justa causa, mas, na realidade, como não consegue processar tudo, muitos casos têm destinos como arquivamento implícito ou prescrição – informações que raramente são consolidadas e divulgadas. A introdução do acordo de não persecução penal em 2019 abriu espaço para resolver casos sem processo, mas esses acordos são homologados judicialmente, ficando a decisão disponível apenas no âmbito dos autos específicos, sem uma base de dados pública geral (KERCHE; MARONA, 2018).

Outro aspecto é que, em não havendo uma reforma gerencial ampla, não se implementaram sistemas nacionais padronizados de informação sobre o desempenho do MP e do Judiciário criminal. Cada estado brasileiro desenvolveu seus sistemas (e.g., sistemas eletrônicos de acompanhamento processual), porém não há uma centralização ou transparência ativa nacional desses dados. O CNMP, a partir de 2012, passou a divulgar relatórios estatísticos anuais (como o relatório *Ministério Público: um retrato*) com números agregados de atuação por unidades, mas tais dados ainda são limitados para avaliar a efetividade e transparência. A sociedade civil enfrenta obstáculos para obter informações comparativas – de fato, estudo de

2015 da FGV Direito Rio que avaliou a transparência dos MPs brasileiros encontrou grande variação e, de modo geral, cumprimento apenas parcial da LAI, especialmente no que tange a fornecer dados detalhados sobre atividade-fim e resultados (MONCAU et al., 2015). Isso mostra que, mesmo com a LAI, a transparência ativa do sistema de justiça permanece aquém do ideal (SABO et al., 2020).

Em suma, a reforma processual penal brasileira, por ser fragmentada e incompleta, não gerou um salto de transparência institucional. O sistema ainda carrega vícios de opacidade da era inquisitorial (processos complexos, lentos e pouco inteligíveis ao público) e não integrou plenamente ferramentas de gestão transparente. A ausência de um marco reformista claro também implicou menor pressão política por prestação de contas: diferentemente do Chile, onde a nova justiça foi implementada sob os holofotes públicos e sob monitoramento de agências internacionais, no Brasil a manutenção do status quo não mobilizou a sociedade para exigir informações. Houve, sem dúvida, avanços importantes em garantia de direitos e em capacidade de investigação do MP (especialmente com operações anticorrupção), mas a *accountability* institucional não foi o foco central das mudanças legais.

De forma crítica, podemos dizer que o Brasil modernizou parcialmente o procedimento penal, porém manteve uma cultura processual pouco transparente. Como apontam reformadores, ainda “temos juízes inquisidores e um Ministério Público com visão distorcida do garantismo penal” na prática cotidiana brasileira (JUSBASIL, 2016). Só recentemente, discussões como a do juiz de garantias e da nova sistemática processual (com fases distintas e oralidade plena) ganharam tração, indicando uma janela de oportunidade para se reequilibrar o sistema em direção a maior transparência e controle público. A experiência chilena é frequentemente mencionada como lição valiosa de como uma reforma bem desenhada pode melhorar a eficiência e a transparência do sistema penal (CAMARA, 2017).

6.4.2 Chile: Reforma Integral Acusatória – Transparência como Pilar da Nova Justiça

O Chile implementou entre 2000 e 2005 uma das mais abrangentes reformas processuais penais da região, transformando radicalmente seu sistema de justiça criminal. A reforma chilena é frequentemente qualificada como reforma processual penal global, pois substituiu completamente o antigo esquema inquisitorial (do Código de Processo Penal de 1906) por um modelo acusatório adversarial, inspirado em experiências de modernização judiciária de países como Costa Rica e reformas promovidas com apoio do Banco Mundial e do BID (DAKOLIAS, 1996). Os objetivos principais eram aumentar a eficiência, a proteção de direitos e a

transparência do sistema de justiça, adequando-o a um Estado democrático. Os elementos-chave e seus impactos em transparência incluem:

a) Introdução de Oralidade e Publicidade dos Atos: A nova justiça penal chilena baseia-se em audiências orais públicas em todas as fases cruciais. Desde a audiência de controle de detenção e formalização da investigação, passando pelas audiências intermediárias até o julgamento perante tribunais orais, vigora o princípio da publicidade – qualquer cidadão ou imprensa pode assistir, salvo em exceções de sigilo decretadas em casos específicos. Isso representou uma grande mudança cultural, pois anteriormente os procedimentos se davam no segredo do expediente escrito. A adoção da oralidade tornou o processo mais transparente, permitindo o escrutínio público imediato sobre como promotores, defensores e juízes atuam. Também simplificou a linguagem e a compreensão do andamento processual pela sociedade, já que os argumentos e provas são apresentados em sessões abertas. Essa visibilidade naturalmente pressiona por melhor desempenho dos atores e reduz oportunidades de decisões arbitrárias ou pouco fundamentadas, uma vez que tudo é debatido de forma contraditória em audiências documentadas.

b) Separação de Funções e Claridade de Papéis: A reforma acabou com a figura do juiz investigativo. Agora, quem investiga e acusa é exclusivamente o Ministério Público, e quem julga é um juiz imparcial que não participou da investigação (e no caso de julgamentos finais, um colegiado de juízes profissionais em audiência pública). Essa separação de papéis trouxe maior transparência decisória, pois evitou a anterior confusão de um mesmo magistrado instruindo e julgando (situação que ocultava responsabilidades). Sob o modelo novo, se a investigação não prospera, sabe-se que foi por decisão do MP (sujeita ao controle hierárquico interno e ao eventual reclamo da vítima); se o caso vai a julgamento, o resultado depende de juízes que avaliam apenas as provas trazidas em público. Além disso, foi criado o cargo de *Juez de Garantía* – um juiz que supervisiona a legalidade da investigação enquanto ela ocorre, decidindo sobre medidas cautelares, proteção de direitos fundamentais etc., mas que não julgará o mérito posteriormente. Essa figura, semelhante ao proposto juiz de garantias no Brasil, assegura que haja um controle judicial desde o inquérito, aumentando a accountability processual sem comprometer a imparcialidade do julgamento final. A clara divisão entre investigar e julgar e a instituição de freios recíprocos aumentaram a confiança e a transparência, pois cada ator tem um âmbito definido de atuação pelo qual pode ser cobrado.

c) Fortalecimento do Ministério Público e profissionalização da investigação: A implementação do MP chileno, como vimos, deu a este a responsabilidade de conduzir investigações criminais, em parceria com as policiais. Para suportar essa missão, a Fiscalía

incorporou tecnologias de gestão e inteligência criminal. Foram criadas unidades especializadas (por exemplo, em tráfico de drogas, crimes econômicos, etc.) e implementados sistemas de gerenciamento de casos (com registro informatizado de denúncias, fluxos processuais padrão, estatísticas em tempo real). Um conceito importante foi o de “*persecución penal inteligente*”, mencionado em relatórios da época da reforma (CEJA, 2006): usar dados e critérios racionais para priorizar casos. Nesse contexto, a transparência foi vista como parte da eficiência – medir e divulgar resultados era necessário para mostrar os ganhos da reforma. A própria CEJA (Centro de Estudos de Justiça das Américas) publicava anualmente informes comparando indicadores entre províncias e países, nos quais o Chile buscava aparecer bem. Essa competição positiva gerou incentivo para a transparência ativa de indicadores (taxas de resolução, tempo médio de processos, satisfação de usuários, etc.). Em adição, a colaboração com agências externas (e.g. *Vera Institute of Justice* no desenho de sistemas de informação) trouxe *know-how* para o Chile em coleta de dados e avaliação de desempenho (GONZÁLEZ, 2017).

d) Participação cidadã e órgãos auxiliares: Junto com a reforma penal, o Chile investiu em órgãos de apoio e controle externo, como a Defensoria Penal Pública (para garantir defesa de qualidade e equilibrar o MP) e programas de atenção a vítimas e testemunhas (integrados ao Ministério do Interior, fornecendo apoio psicológico e jurídico). Esse ecossistema reforçou a transparência por criar contrapontos institucionais: a Defensoria, por exemplo, é ativa em publicar relatórios críticos sobre o sistema, apontando abusos ou ineficiências, o que indiretamente pressiona o MP a melhorar práticas e ser mais transparente. A Coordenação periódica entre MP, Defensoria e Poder Judiciário para avaliar a reforma gerou espaços de discussão pública dos problemas (seminários, conferências com participação de acadêmicos e mídia). Em outras palavras, a reforma introduziu uma governança colaborativa do sistema penal, fomentando mais abertura e diálogo com a sociedade sobre os rumos da justiça criminal.

e) Legislação de Transparência e Governo Aberto: Por fim, um fator externo, mas temporalmente próximo: em 2008 o Chile aprovou a Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública (Lei 20.285), que entrou em vigor em 2009. Essa lei consolidou obrigações de transparência ativa para todos os órgãos públicos, incluindo o Ministério Público, e criou o Conselho para Transparência para fiscalizar seu cumprimento. Assim, logo após a completa implementação da reforma penal, a Fiscalía já estava submetida a publicar proativamente em seu site informações sobre estrutura, gastos, pessoal, e também responder a pedidos de informação do público. Hoje, no portal de *Transparencia* da Fiscalía Nacional, pode-se encontrar desde estatísticas de criminalidade até registros de compras, viagens, remunerações de funcionários – um nível de detalhe que decorre do arcabouço legal geral do país em matéria

de transparência governamental. Vale notar que o Chile é consistentemente bem avaliado em índices internacionais de acesso à informação e governo aberto; por exemplo, no índice global de direito à informação (Global RTI Rating), Chile e Brasil estão entre os mais bem colocados do mundo em termos de qualidade da lei, mas o Chile destaca-se na efetividade e implementação dessa lei, o que inclui as instituições do sistema de justiça.

Como resultado de tudo isso, o Chile colheu melhorias substanciais na transparência e accountability de sua justiça criminal. Hoje, é possível obter dados confiáveis sobre quase todas as etapas do processo penal chileno, divulgados por diferentes instituições. A cooperação entre MP e polícia, regida por protocolos, também aumentou a previsibilidade e a documentação das investigações (por exemplo, todas as ordens de investigação do fiscal à polícia ficam registradas no sistema; as diligências realizadas geram relatórios padronizados). A “concertação” entre fiscal e polícia mencionada anteriormente indica justamente um trabalho coordenado e registrado, em contraste com a competição ou desconfiança que às vezes marca a relação MP-Polícia em sistemas menos integrados (como no Brasil, onde o MPF teve que lutar para poder investigar por conta própria, gerando duplicidade e opacidade em alguns momentos).

Em termos de resultados concretos de transparência, podemos citar: a Fiscalía publica relatórios anuais e planos estratégicos; há indicadores como porcentagem de casos arquivados por critérios de oportunidade, número de acusações formalizadas, taxa de condenações etc. disponíveis publicamente (SOTO; SOTO, 2014; Fiscalía de Chile, Relatório 2023). A população e a imprensa chilena acompanharam nos primeiros anos da reforma métricas como redução do tempo médio de um processo criminal de vários anos para poucos meses, aumento na satisfação das vítimas com o atendimento do MP, e diminuição de presos sem sentença – dados que eram divulgados regularmente ao debate público. Isso criou uma percepção positiva e legitimidade para a reforma, bem como facilitou o monitoramento contínuo.

Entretanto, a experiência chilena também mostrou que a transparência é um processo contínuo: surgiram novos desafios, como garantir que a pressão por eficiência não comprometa direitos (por exemplo, evitar incentivos para arquivar casos demais só para melhorar estatísticas) e assegurar que o MP mantenha independência suficiente para investigar poderosos mesmo sendo parte de um sistema gerido por indicadores. Por isso, alguns autores defendem que o Chile deveria, agora que seu MP já ganhou maturidade, avançar na autonomia normativa da Fiscalía – por exemplo, dando-lhe iniciativa orçamentária ou mais blindagem na nomeação de Fiscais Regionais – sem retroceder na transparência.

O Quadro 5.2 apresenta a síntese entre os dois países em relação às reformas processuais.

Quadro 6: Comparação das Reformas Processuais Penais: Brasil vs. Chile

Aspecto	Brasil – Reforma Pontual (Incompleta)	Chile – Reforma Global (Sistema Acusatório)
Contexto temporal	Reformas graduais 1990-2020 (Código de 1941 ainda vigente). Projeto de novo CPP em tramitação por mais de uma década.	Reforma implementada 2000-2005 (novo Código Processual Penal adotado em todas as regiões).
Modelo de processo	Sistema misto/inquisitorial mitigado: inquérito policial escrito e sigiloso; fases processuais majoritariamente escritas; juiz tem papel ativo na instrução; juiz de garantias não instituído (até 2019, suspenso).	Sistema acusatório adversarial: investigação a cargo do MP (dirigida pelos Fiscais); atos processuais orais e públicos; juiz de garantia e juiz de julgamento separados; contraditório pleno em audiências.
Papel do MP na investigação	Limitado pelo CPP de 1941 – MP requisita diligências à polícia, podendo conduzir poucas investigações diretas. Poder investigatório ampliado via interpretação do STF em 2015, mas sem reformar formalmente o CPP.	Central – MP dirige a investigação com auxílio das polícias. Fiscais podem ordenar diretamente diligências e têm controle sobre andamento do caso. Polícia atua sob coordenação do Fiscal.
Princípio da ação penal	Obrigatoriedade (legalidade): salvo acordos legais recentes (p.ex. ANPP), o MP deve acusar se há prova de crime; arquivamentos dependem de homologação judicial, vítima não pode prosseguir ação se MP arquivar.	Oportunidade/Discrecionabilidade Regrada: MP pode decidir não acusar em casos de pouca gravidade ou falta de suficiente evidência (<i>arquivamento provisório</i>); essas decisões são controladas internamente e informadas estatisticamente; vítima pode assumir ação privada subsidiária em alguns casos.
Oralidade e publicidade	Parcial: algumas audiências orais (ex.: audiência de custódia introduzida em 2015; audiências de instrução), porém muitos atos são escritos. Julgamentos sem júri são majoritariamente por escritos. Publicidade restrita aos atos em audiência; inquéritos são sigilosos, e processos podem correr em segredo de justiça em diversas hipóteses.	Plena: atos processuais relevantes são em audiências públicas orais (salvo proteção de vítima em certos casos). Julgamentos criminais são realizados por tribunais orais com presença das partes, público e mídia. Regra é transparência total, exceções são poucas (ex.: segurança do Estado ou menor de idade).
Instituições de suporte	Conselho Nacional de Justiça (2005) e CNMP (2005) tentam modernizar e padronizar procedimentos, mas sem reforma estrutural do CPP; sem defensoria pública nacional unificada até 2014 (antes, defensorias estaduais heterogêneas). Pouca integração entre órgãos.	Criação simultânea de Defensoria Penal Pública (garante defesa técnica e cobra funcionamento do sistema), Carabineros e Polícia de Investigaciones reestruturadas para função investigativa, unidades de atenção a vítimas estabelecidas. Forte coordenação interinstitucional na implementação.
Transparência e dados do sistema	Fragmentados: não há sistema único nacional de estatísticas criminais abrangente; cada estado e órgão coleta seus dados. Indicadores de desempenho do MP e Judiciário pouco divulgados; sociedade depende de pesquisas acadêmicas ou relatórios isolados (ex.: “Justiça em Números” do CNJ cobre parte judicial, “Relatório do CNMP” traz alguns dados do MP). LAI força disponibilização de alguns dados, mas qualidade varia.	Integrados: desde o início, implementação acompanhada de coleta de dados unificada (coordenada pela Unidade de Análise Criminal da Fiscalía e pelo Ministério da Justiça). Dados nacionais sobre criminalidade, desempenho do MP, tempos processuais, etc., publicados regularmente (relatórios anuais, portais de transparência). O Conselho de Transparência e leis correlatas asseguram publicação consistente de informações.

Aspecto	Brasil – Reforma Pontual (Incompleta)	Chile – Reforma Global (Sistema Acusatório)
Impactos percebidos	Sistema ainda visto como lento e complexo; baixa confiança em partes da justiça criminal. Transparência institucional limitada, com críticas sobre dificuldade de acesso a informações de processos e falta de prestação de contas do MP (exceto em casos midiáticos).	Reforma bem avaliada em termos de celeridade (redução drástica dos tempos processuais) e acesso à justiça. Transparência ampliada – audiências filmadas, estatísticas disponíveis, satisfação do usuário monitorada. Chile tornou-se modelo regional em <i>justiça aberta</i> no âmbito penal.

Fontes: elaborado pela autora a partir da legislação nacional; CEJA (2006); Câmara dos Deputados do Brasil (Notícia 14/03/2017); relatórios institucionais dos poderes judiciários e MPs.

Como o quadro 5.2 sugere, a transparência institucional foi diretamente favorecida pela reforma chilena, enquanto a ausência de reforma profunda no Brasil manteve padrões tradicionalmente opacos no processo penal. Cabe mencionar que essas diferenças processuais reforçam e dialogam com os modelos institucionais do MP discutidos na seção 1.

No Chile, a reforma penal consolidou o papel central do Ministério Público dentro de um arcabouço de accountability gerencial – o MP passou a ser observado de perto quanto aos resultados (eficiência, eficácia) e quanto ao respeito aos direitos (com Defensoria e juízes de garantia fiscalizando), incentivando a instituição a agir com transparência ativa para demonstrar desempenho e lisura. Já no Brasil, o MP independente continuou atuando num ambiente processual onde não era compelido a revelar informações ou a submeter suas decisões ao escrutínio frequente: muitas ações se passam dentro do inquérito policial (fora dos olhos públicos) e, ao chegar ao Judiciário, o resultado final (sentença) tende a ofuscar etapas anteriores pouco transparentes. Assim, eventuais deficiências investigativas ou critérios de arquivamento raramente ganham visibilidade ou cobrança social, diferentemente do Chile onde, por exemplo, a taxa de arquivamento virou dado público e discutido.

6.5 Incentivos Político-Institucionais e Prática Organizacional: Variáveis Intermediárias

A comparação dos modelos institucionais e das reformas processuais em Brasil e Chile evidencia que a transparência é fruto de um complexo de fatores. Entre a autonomia formal de um órgão e o efetivo nível de transparência há variáveis intermediárias importantes – destacando-se os incentivos político-institucionais do contexto e a prática organizacional dentro de cada Ministério Público. Esta seção discute como essas dimensões influenciaram de maneira distinta Brasil e Chile, ajudando a explicar por que os resultados se desviaram das expectativas teóricas simples.

5.6 Incentivos Político-Institucionais

Incentivos político-institucionais referem-se às pressões, recompensas e punições provenientes do ambiente político e institucional mais amplo, que podem motivar ou desmotivar uma organização pública a ser transparente. No caso dos Ministérios Públicos:

No Brasil, os incentivos políticos para transparência do MP sempre foram relativamente fracos ou indiretos. Desde 1988, o MP brasileiro goza de prestígio e legitimidade públicas consideráveis, sendo frequentemente apontado como guardião da sociedade contra corrupção e injustiças. Esse capital político lhe conferiu proteção: a classe política, temerosa de ser acusada de retaliar um órgão popular, raramente ousou confrontar frontalmente o MP ou impor-lhe maiores obrigações de controle. Ao contrário, o arranjo constitucional dificultou interferências, e a sociedade civil – embora atenta a questões de corrupção – não demandou com vigor uma maior prestação de contas procedimental do MP. Em termos de incentivos negativos, praticamente não houve: poucos custos são imputados ao MP por não ser transparente. Um exemplo está na Lei de Responsabilidade Fiscal e orçamentos: o MP brasileiro consegue aumentos salariais e orçamentários robustos ano após ano sem precisar demonstrar contrapartidas claras em transparência ou resultados – graças à sua influência política e à dificuldade de fiscalização externa. Outro incentivo crucial ausente é a pressão judicial: diferentemente de alguns países, os tribunais brasileiros não exigem que o MP justifique publicamente suas decisões de arquivar ou acusar; o controle judicial sobre arquivamentos é meramente formal, e não há, por exemplo, ações civis de exigência de atuação do MP. Essa falta de instrumentos de cobrança externa (política, financeira ou judicial) criou um ambiente confortável para o MP operar sem investir institucionalmente em transparência além do mínimo legal. Politicamente, enquanto o MP produzisse alguns resultados de grande impacto (prisões de políticos e empresários, por exemplo), a opinião pública o respaldaria, reduzindo incentivo para autocrítica e abertura.

No Chile, os incentivos político-institucionais para a transparência do MP foram mais fortes e diretos. Em primeiro lugar, a criação da Fiscalía ocorreu no bojo de uma grande reforma patrocinada pelo Estado, com alto escrutínio público e midiático. Havia, portanto, um incentivo desde o início: provar à população que a nova instituição era eficiente e digna de confiança, especialmente considerando o ceticismo pós-ditadura em relação a instituições de justiça. O MP chileno precisava conquistar legitimidade – e fez isso adotando uma postura de transparência proativa, divulgando resultados positivos e abrindo-se a avaliações. Em segundo lugar, o Executivo e o Legislativo chilenos assumiram postura ativa de monitoramento: o

financiamento do MP e a continuidade de apoio político dependiam de ele entregar o prometido (redução da criminalidade, rapidez nos julgamentos). Assim, havia incentivos orçamentários para mostrar desempenho e retidão, o que passou por robustecer mecanismos de transparência. Além disso, o fato de o chefe do MP necessitar da aprovação do Senado e nomeação presidencial o torna sensível ao ambiente político – espera-se dele uma postura institucional alinhada a políticas públicas nacionais (por exemplo, prioridade no combate a certos crimes), e ele deve prestar contas desses alinhamentos. A possibilidade de destituição por motivos políticos (como perda de confiança) também atua como incentivo para a autocorreção do MP: se escândalos de opacidade ou ineficiência surgirem, a cúpula pode ser responsabilizada. Por fim, a participação do Chile em organismos internacionais e rankings de governança (por ser país da OCDE desde 2010, por exemplo) gerou incentivos reputacionais para manter altos padrões de transparência no setor público, o que inclui o MP. Em suma, o contexto chileno oferece recompensas claras para a transparência (elogios internacionais, confiança interna, apoio orçamentário) e punições potenciais para a opacidade (perda de financiamento, crises de confiança que podem custar cargos), algo que impulsionou a instituição a investir em portais de dados, relatórios, comunicação acessível, etc.

6.7 Síntese: Autonomia, Transparência e seus Mediadores

A análise dos incentivos nos permite compreender melhor as nuances na relação entre autonomia institucional e transparência. Como apontado pela QCA no Capítulo 4, um Ministério Público altamente autônomo pode não ser transparente se não houver condições contextuais que o obriguem ou estimulem a sê-lo. Foi o caso do Brasil: autonomia máxima veio combinada a baixos controles externos e a uma prática institucional que não priorizou a abertura de informações. Já o Chile demonstra que mesclar autonomia moderada com incentivos de accountability pode produzir altos níveis de transparência – na QCA, a configuração única de Chile incluía democracia liberal consolidada, LAI robusta, especialização funcional, orçamento adequado e ~autonomia (autonomia não máxima). Ou seja, a própria comparação qualitativa confirma essa configuração: no Chile, a autonomia foi intencionalmente limitada em certos aspectos para garantir freios e, com eles, veio mais transparência. Não se trata de advogar que menos autonomia sempre gera mais transparência – afinal, autonomia é vital para independência e pode-se ter ambos (autonomia e transparência) se outros mecanismos forem implementados. Trata-se de perceber que autonomia, para gerar transparência, deve vir

acompanhada de incentivos institucionais corretos. No Brasil, talvez tenha faltado exatamente essa calibragem.

Para concluir este ponto, vale destacar alguns ensinamentos práticos extraídos dessa comparação intermediada por incentivos:

- **Importância da Accountability Horizontal e Vertical:** O Chile mostra que sujeitar o MP a algum tipo de controle (seja via orçamento, seja via relatórios a outros poderes) não necessariamente compromete sua atuação, e sim pode aprimorar a legitimidade ao forçá-lo a ser mais transparente. O Brasil, por sua vez, poderia equilibrar sua altíssima autonomia com mecanismos adicionais de accountability horizontal, como fortalecer o CNMP em transparência, ou integrar o MP em planejamentos nacionais de segurança pública que exijam metas e relatórios, sem violar sua independência decisória nos casos concretos.

- **Transparência Substantiva vs. Transparência Formal:** A prática brasileira tende a atender a transparência formal (publicar o que a lei exige) mas peca na substantiva (explicar escolhas, divulgar informações úteis ao público). Em contrapartida, no Chile a transparência substantiva – como divulgação de prioridades de política criminal, resultados alcançados e justificativas de arquivamentos – é mais presente. Essa distinção sugere que não basta ter leis de acesso à informação; é preciso outros incentivos institucionais que levem a uma prática (que pode ser incorporada ao cotidiano do órgão) para ir além do mínimo legal e tornar a transparência uma ferramenta de gestão e de controle social.

- **Papel da Sociedade Civil e da Mídia:** Os incentivos políticos também dependem da atuação de imprensa e organizações civis. No Brasil, se a sociedade civil organizada cobrasse mais dados e abertura do MP (por exemplo, sobre atuação em direitos humanos, ou sobre critérios de promoção interna), talvez a instituição se visse compelida a mudar. No Chile, a transição democrática teve forte participação de ONGs e universidades monitorando reformas, o que ajudou a manter o foco em transparência. Assim, empoderar a sociedade civil para demandar informações e avaliar o MP é crucial em qualquer país.

6.8 Conclusão

A análise comparada aprofundada dos Ministérios Públicos do Brasil e do Chile evidencia que transparência institucional é fruto de um arranjo complexo de fatores, no qual o desenho institucional e as reformas processuais interagem com incentivos políticos e práticas organizacionais para produzir padrões específicos de accountability. Inicialmente, partimos de uma expectativa teórica normativa de que maior autonomia deveria implicar maior

transparência, mas os casos estudados demonstram que essa relação não é linear nem automática – ela comporta matizes e condições mediadoras.

No caso brasileiro, a construção de um MP altamente autônomo atendeu à demanda por um órgão independente capaz de enfrentar poderes estabelecidos e defender a sociedade. Entretanto, a autonomia veio desacompanhada de mecanismos equivalentes de prestação de contas. Não se implementaram, na origem, ferramentas institucionais de transparência compatíveis com o novo poder do MP. O resultado foi um desequilíbrio: o MP brasileiro tornou-se um gigante em termos de poder e atuação (especialmente no combate à corrupção nos anos recentes), mas permaneceu opaco em seus processos internos e relativamente insulado de cobranças externas. A transparência ativa limitou-se, em grande medida, ao cumprimento da LAI em aspectos administrativos, mas não evoluiu para uma transparência substantiva sobre sua atividade-fim. Patamares mais elevados de accountability poderiam ter sido alcançados sem comprometer a independência – por exemplo, com a criação de sistemas de dados abertos sobre a atuação do MP, relatórios regulares de desempenho, participação social institucionalizada (ouvidorias fortalecidas) etc. A ausência ou timidez dessas medidas enfraqueceu os resultados em termos de transparência e accountability democrática no Brasil. Assim, no caso chileno, o processo foi inverso e, de certa forma, exemplar: o desenho do MP e a reforma penal priorizaram transparência e eficiência desde o início como condições de legitimidade. O Chile demonstrou que é possível reforçar a transparência ativa e a abertura de dados sem prejudicar a efetividade – ao contrário, usando-as como parte da estratégia de gestão. A accountability horizontal e vertical robusta no Chile (informes a poderes, controle social por vítimas) criou uma dinâmica institucional de “competição pela transparência” – a Fiscalía sabe que deve justificar-se perante diversos fóruns, o que gera constantemente informação pública e alimenta o ciclo de accountability. Por isso, o Chile alcançou uma posição destacada em transparência entre os MPs latino-americanos, confirmando as expectativas teóricas de que combinações institucionais adequadas (no caso chileno: democracia consolidada, LAI forte, especialização, recursos, autonomia moderada) promovem altos níveis de transparência.

Contudo, a comparação também revela que nenhum modelo é perfeito. O Brasil precisa aprimorar seus níveis de transparência sem perder a independência conquistada; o Chile, por sua vez, pode considerar formas de aumentar sua autonomia funcional (por exemplo, autonomia orçamentária ou garantias reforçadas para fiscais) para que a instituição não fique vulnerável a pressões, mantendo ao mesmo tempo os mecanismos de transparência que lhe conferiram credibilidade. Em outras palavras, há um equilíbrio delicado a perseguir: alinhar reformas

institucionais às necessidades específicas de cada país para promover um equilíbrio sustentável entre autonomia, transparência e capacidade estatal.

Para o Brasil, as lições do Chile e deste estudo indicam caminhos possíveis: investir em transparência substantiva – criação de plataformas de dados abertos sobre atuação do MP, divulgação de critérios e prioridades de maneira clara – e em controles participativos, como ouvidorias ativas e auditorias externas periódicas. Tais medidas não retirariam a autonomia já existente; ao contrário, aumentariam a legitimidade social do Ministério Público e sua efetividade a longo prazo. Afinal, um MP forte e opaco corre risco de perder apoio caso suas ações sejam vistas como arbitrárias; um MP forte e transparente, por outro lado, tende a angariar confiança contínua e a aprimorar sua própria atuação graças ao escrutínio construtivo.

Para o Chile, as conclusões reforçam a necessidade de consolidar os ganhos. O MP chileno mostrou que pode ser responsivo e transparente mesmo sob restrições; agora, gradualmente, pode-se pensar em lhe dar maior autonomia normativa (por exemplo, permitindo iniciativa de lei em assuntos de justiça penal, ou aumentando a participação da própria instituição na escolha de seu chefe) sem comprometer os mecanismos de controle existentes. Isso fortaleceria ainda mais o MP chileno como instituição independente e comprometida com a prestação de contas, garantindo que a transparência não dependa apenas de vontades políticas momentâneas, mas seja parte intrínseca de sua forma de operar.

Em termos mais amplos, este estudo de caso comparado contribui para o debate sobre órgãos de controle e democracia ao demonstrar que a relação entre autonomia e accountability é condicional. Modelos institucionais importam. Brasil e Chile, sendo “sistemas semelhantes” em muitos aspectos, forneceram um experimento quase-controlado onde pudemos isolar certos efeitos: um contexto de transição democrática com instituições remodeladas gerou resultados divergentes devido a diferenças de desenho e implementação das reformas.

7 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACHADOS

A presente pesquisa investigou os fatores que influenciam a transparência institucional nos Ministérios Públicos (MPs) da América Latina, partindo do pressuposto teórico de que a transparência é condição necessária – porém não suficiente – para *accountability* eficaz nas democracias. Para tanto, desenvolveu-se um novo índice de transparência dos MPs latino-americanos, abrangendo oito dimensões e integrando aspectos de transparência ativa (publicação de informações nos sites institucionais) e passiva (respostas a solicitações via leis de acesso à informação). Com base nesse índice (variando de 0 a 50 pontos) e em métodos comparativos (notadamente a Análise Qualitativa Comparada, QCA), foram testadas hipóteses relacionadas a características internas dos MPs (desenho institucional, recursos, modelo organizacional) e ao contexto político-legal de cada país (regime democrático e força de lei de acesso à informação). Os resultados confirmam que não há um único determinante isolado da transparência – ao contrário, é na interação entre múltiplos fatores que reside a explicação dos diferentes níveis de transparência. Em suma, as evidências apontam que arranjos institucionais adequados, combinando condições internas e externas favoráveis, tendem a produzir MPs mais transparentes, enquanto a ausência ou fragilidade de um dos pilares pode limitar severamente a abertura informacional.

Empiricamente, o estudo revelou significativa variabilidade nos níveis de transparência dos MPs latino-americanos. Países como *Chile* destacaram-se com desempenho elevado (35 pontos de 50 possíveis, o mais alto da amostra), ao passo que a maioria dos casos obteve pontuações moderadas a baixas. Por exemplo, Equador, Guatemala, Uruguai e Peru situaram-se na faixa de 25–29 pontos (transparência “regular-alta”), seguidos por um bloco de países com 24 pontos – Brasil, El Salvador, México e Panamá – no limite superior da categoria “regular”. Em contrapartida, casos como Bolívia, Nicarágua, Paraguai e Venezuela amargaram menos de 10 pontos (grau de transparência muito baixo). Essas diferenças evidenciam que, embora a transparência esteja avançando em alguns contextos, ainda prevalecem lacunas importantes de informação pública nos MPs de vários países. Nenhum país atingiu transparência plena, e mesmo o líder Chile permaneceu aquém do máximo possível – indicando margem para aprimoramento generalizado. Essa heterogeneidade demanda explicações: por que alguns Ministérios Públicos divulgam mais informações que outros? Quais características institucionais e contextuais distinguem os casos mais transparentes dos mais opacos? As hipóteses delineadas no início da pesquisa guiaram a busca por essas respostas.

7.1 Discussão das Hipóteses e Resultados

Conforme exposto nos capítulos teóricos, formularam-se cinco hipóteses principais sobre fatores explicativos da transparência nos MPs latino-americanos. Em síntese, todas as hipóteses foram confirmadas, embora com nuances importantes. Abaixo reavaliamos cada hipótese à luz dos achados empíricos:

- H1.1 (Autonomia e Transparência) – *Quanto maior a autonomia institucional do MP, menor tende a ser sua transparência; inversamente, MPs sujeitos a controles externos mais rigorosos mostram maior abertura.* Confirmação: Os resultados corroboram essa hipótese em grande medida. Verificou-se que Ministérios Públicos plenamente autônomos, sem interferência de outros poderes, frequentemente não lideram em transparência. Por exemplo, o Brasil, reconhecido por conferir autonomia máxima ao MP após 1988, registrou desempenho apenas regular em transparência. Já o Chile, cuja promotoria tem autonomia moderada (ou seja, razoável grau de autonomia com alguns freios externos), alcançou o nível mais alto de transparência na região. Essa comparação ilustrativa – Brasil versus Chile – confirma que autonomia irrestrita não implica transparência elevada. Pelo contrário, a ausência de controles externos pode reduzir incentivos à divulgação de informações. O caso chileno indica que uma autonomia balanceada, acompanhada de freios institucionais, favorece práticas mais transparentes. Contextos de autonomia moderada, com controle externo ativo, tendem a exibir mais transparência do que contextos de autonomia absoluta sem prestação de contas correspondente.

- H1.2 (Capacidade Institucional e Transparência) – *MPs com maior capacidade institucional – medida por recursos orçamentários e especialização funcional em matéria penal – tendem a ser mais transparentes.* Confirmação: Os achados sustentam essa hipótese. Observou-se uma correlação positiva clara entre recursos e transparência, bem como entre especialização e transparência. Países cujo Ministério Público dispõe de maior orçamento (em proporção ao PIB) figuraram entre os mais transparentes – destacando-se o Equador, que tem o maior percentual de orçamento para MP (0,12% do PIB) e também um índice de transparência relativamente alto (29 pontos). De modo geral, todos os MPs com desempenho superior em transparência contam com dotações orçamentárias robustas e infraestrutura administrativa desenvolvida. Ademais, a especialização funcional mostrou-se um diferencial: a experiência latino-americana confirma que promotorias focadas em Direito Penal exibem níveis superiores de transparência. Por exemplo, o MP chileno – reformado em 2000 para operar com unidades especializadas e foco quase exclusivo na persecução penal – apresenta alto grau de abertura.

Essa relação faz sentido: órgãos com mais recursos e divisão de trabalho otimizada na matéria penal têm melhores condições de coletar, gerir e divulgar informações de qualidade, institucionalizando a transparência.

- H1.3 (Modelo Organizacional e Transparência) – *Estruturas organizacionais hierárquicas e burocráticas favorecem mais transparência do que modelos gerenciais flexíveis.* Confirmação: Os resultados respaldam essa hipótese. Constatou-se que MPs com arranjos burocráticos bem estabelecidos e cadeia hierárquica forte apresentaram desempenho informacional superior, em comparação a instituições de organização mais flexível ou difusa. Diversos líderes em transparência na região – Chile, Equador, Colômbia, Uruguai e República Dominicana, por exemplo – compartilham a característica de possuírem promotorias altamente especializadas, estruturadas de forma burocrática e hierárquica. Nesses casos, há rotinas padronizadas de prestação de contas (publicação regular de relatórios, portais da transparência atualizados, protocolos uniformes para responder pedidos via LAI etc.), o que se reflete nos índices elevados. Em contraste, países cujos MPs operam com estruturas mais soltas, fragmentadas ou com ampla discricionariedade interna tendem a carecer de procedimentos consistentes de divulgação – incorrendo em níveis menores de transparência. A burocratização e a hierarquização internas correlacionam-se positivamente com a transparência, ao criarem padrões institucionais que garantem fluxo informacional mais regular e completo. Esse achado, aliás, dialoga com a literatura clássica de administração pública, que associa burocracias sólidas a melhor desempenho e *accountability*.

- H2 (Contexto Democrático e Transparência) – *MPs inseridos em ambientes de democracia consolidada e com robusta accountability horizontal tendem a ser mais transparentes.* Confirmação: Os dados confirmam integralmente esta hipótese (H2). Identificou-se uma associação positiva nítida entre o grau de democratização do país e a transparência do Ministério Público. Na amostra, todos os casos de transparência alta ocorreram em democracias liberais ou democracias eleitorais estáveis, enquanto os menores níveis de transparência corresponderam a regimes autoritários ou híbridos. Por exemplo, Chile e Uruguai, considerados democracias liberais consolidadas, figuraram entre os MPs mais transparentes, ao passo que Venezuela e Nicarágua, casos de erosão democrática, exibiram transparência muito baixa. Em termos gerais, conforme se avança no contínuo autocracia → democracia liberal, os níveis de transparência institucional do MP aumentam. Isso sugere que a qualidade do regime político importa: eleições competitivas, imprensa livre, sociedade civil ativa e freios e contrapesos efetivos exercem pressão para que as instituições – incluindo o MP – adotem práticas de abertura. Vale ressaltar, contudo, que a relação não é mecânica. O caso de México

ilustra que mesmo sendo uma democracia, fatores como fragilidades institucionais, cultura organizacional fechada ou falhas de *enforcement* podem atenuar os efeitos benéficos do contexto democrático sobre a transparência. Ainda assim, o padrão predominante na região é claro: democracias de maior qualidade exibem MPs mais transparentes.

- H3 (Legislação de Acesso à Informação e Transparência) – *Países com Leis de Acesso à Informação (LAIs) mais fortes tendem a ter Ministérios Públicos mais transparentes.*

Confirmação parcial: Os resultados confirmam esta hipótese, mas há exceções. A presença de uma LAI vigente e forte mostrou-se um fator favorável à transparência institucional: de modo geral, os países com LAIs robustas ou ao menos moderadamente fortes obtiveram índices de transparência superiores aos países com legislações fracas ou inexistentes. Por exemplo, Brasil, Equador e Panamá, cujas LAIs são classificadas como moderadas, alcançaram índices de transparência (24–29 pontos) significativamente maiores que aqueles observados em países sem qualquer LAI ou com leis muito fracas. Esses valores sugerem um salto importante em transparência quando existe um arcabouço legal mínimo de acesso à informação, em comparação a contextos em que tal base normativa falta. Ademais, nenhum caso de transparência elevada ocorreu em país desprovido de LAI – nos trajetos bem-sucedidos identificados, uma legislação de acesso à informação estava sempre presente (ou substituída por algo equivalente, como uma forte tradição democrática). A LAI funciona como catalisador da transparência, ao impor obrigações legais de publicidade de dados e estabelecer canais formais para solicitações de informação. Não obstante, a análise também evidenciou que a lei, por si só, não opera milagres: sem implementação efetiva e sem outras condições propícias, a mera existência de uma LAI não garante altos níveis de transparência. Países como Brasil e México aprovaram boas leis de acesso, porém seus MPs não se tornaram automaticamente mais transparentes, revelando que a aplicação prática e a conjunção com fatores institucionais (recursos, vontade política, cultura administrativa) são cruciais. Em resumo, possuir uma LAI forte é quase um pré-requisito para transparência elevada, mas precisa vir acompanhada de *enforcement* e outras condições para produzir todo seu efeito.

Conforme sintetizado pela QCA, os cinco fatores originalmente considerados são causalmente relevantes. Nenhuma das variáveis (autonomia, recursos, especialização, contexto democrático, LAI) mostrou-se dispensável em termos absolutos: cada qual contribui de alguma forma para explicar variações nos resultados. Ao mesmo tempo, a análise configuracional revelou que certas condições podem deixar de ser necessárias em um caminho específico quando outras compensam sua ausência. Ou seja, diferentes combinações de fatores podem conduzir a níveis satisfatórios de transparência, ainda que todas envolvam algum conjunto de

elementos facilitadores. Por exemplo, identificou-se hipoteticamente um caminho em que democracia consolidada somada a um alto orçamento poderia bastar para garantir transparência mesmo sem uma unidade especializada ou LAI forte. Também seria possível uma combinação de LAI efetiva com alta especialização somada a investimento seriam suficientes mesmo em ambiente político não plenamente democrático. Nenhum desses percursos alternativos, porém, foi observado integralmente na amostra. Apenas o Chile combinou todos os “ingredientes” favoráveis simultaneamente, atingindo transparência alta. Ainda assim, tais soluções parcimoniosas sugerem que países diferentes poderiam alcançar maior transparência por meio de reformas institucionais distintas, porém funcionalmente equivalentes (isto é, suprimindo a falta de um fator com o reforço de outros). Em todas as configurações bem-sucedidas, contudo, destacaram-se dois elementos praticamente indispensáveis: mecanismos legais de transparência (LAI) e/ou elevada qualidade democrática. Isso ressalta que, embora fatores internos sejam essenciais, um contexto macro favorável e comprometido com a abertura (leis e instituições democráticas) é fundamental para viabilizar a transparência institucional.

7.2 Pontos Fortes e Limitações da Pesquisa

Esta tese apresenta contribuições relevantes tanto teóricas quanto empíricas. Em primeiro lugar, preencheu-se uma lacuna na literatura sobre *accountability*, ao voltar o olhar comparativo para os Ministérios Públicos latino-americanos. A construção de um índice inédito de transparência para esses MPs representa um avanço metodológico importante, integrando múltiplas dimensões informacionais (desde requisitos legais até práticas concretas de divulgação) e oferecendo uma ferramenta de avaliação comparativa mais adequada às particularidades dessa instituição. Em segundo lugar, o desenho da pesquisa combinou técnicas quantitativas e qualitativas de forma complementar, explorando sinergias metodológicas. A utilização da QCA permitiu identificar padrões causais complexos e configurações de fatores ligados à transparência, superando limitações de análises puramente estatísticas em amostras pequenas.

Já os estudos de caso aprofundados (Chile e Brasil) possibilitaram verificar empiricamente *como* esses fatores interagem em contextos reais, adicionando validade interna e explicativa aos achados. Essa estratégia aninhada (“*most similar systems*”) trouxe ainda ganhos de controle de variáveis de contexto, isolando o efeito do modelo institucional do MP.

A pesquisa também tem alcance prático e normativo: ao identificar quais fatores promovem transparência, oferece subsídios para políticas públicas e reformas institucionais no

campo da justiça. Os achados reforçam a importância de iniciativas como fortalecimento das leis de acesso à informação, investimentos em tecnologia e capacitação dos MPs, e desenho de mecanismos de freios e contrapesos apropriados – *insights* valiosos para gestores e formuladores de políticas interessados em aprimorar a accountability do Ministério Público.

Esta tese também enfrenta limitações. Uma das principais é em relação à disponibilidade e comparabilidade dos dados: embora o índice de transparência tenha buscado abarcar critérios objetivos, a coleta de informações nos sites e via LAI enfrentou desafios (como desatualização de portais, barreiras de idioma e diferenças institucionais) que podem ter afetado a precisão de algumas medidas. Além disso, a atribuição de pesos às dimensões do índice e a própria seleção dos indicadores, ainda que fundamentadas teoricamente, envolvem certo grau de arbitrariedade – outras abordagens poderiam enfatizar aspectos distintos da transparência.

Vale lembrar que em termos metodológicos, a QCA lida com um número relativamente pequeno de casos (países), o que impõe limites à generalização e pode deixar resultados sensíveis a pequenas mudanças nos dados ou calibração. Por exemplo, a definição do ponto de corte para “alta” transparência influencia quais casos são considerados sucesso ou fracasso no modelo – uma decisão analítica que, embora justificada, é sempre passível de debate.

Outra limitação foi a focalização temporal estática: analisou-se majoritariamente o panorama em 2021–2022, sem cobrir variações históricas profundas. Assim, não capturamos eventuais evoluções (ou retrocessos) na transparência dos MPs ao longo de décadas, nem avaliamos impactos de eventos recentes pós-2022.

Por fim, reconhece-se que nem todas as variáveis relevantes puderam ser incorporadas ao modelo. Fatores informais, de mais difícil mensuração – como a cultura organizacional do MP, o grau de pressão da sociedade civil, ou características idiossincráticas de liderança das Procuradorias – podem influenciar a transparência, mas escapam às seis variáveis principais aqui examinadas. Essa limitação ficou evidente no caso do Equador, que fugiu parcialmente ao padrão esperado, sugerindo que nossa explicação não capturou toda a complexidade subjacente. Apesar dessas restrições, acredita-se que os achados centrais da pesquisa permaneçam robustos e úteis, servindo de ponto de partida para investigações futuras mais abrangentes.

7.3 Implicações Institucionais e Políticas

Os resultados desta tese trazem implicações significativas para o desenho institucional do Ministério Público e para políticas de transparência e justiça na América Latina. Em primeiro lugar, evidencia-se a importância de equilibrar autonomia e controle. Um MP com baixa

autonomia tem mais dificuldades de evitar interferências políticas indevidas em investigações e processos. Autonomia, porém, não deveria vir acompanhada de opacidade. Experiências comparadas demonstram que é possível ter um Ministério Público razoavelmente autônomo e, simultaneamente, transparente, desde que existam freios institucionais adequados e uma prática de prestação de contas. O caso chileno é emblemático: o país implementou um MP relativamente autônomo, mas sem descuidar da transparência. Em contraste, se a autonomia vem desacompanhada de mecanismos de fiscalização (seja pelo Legislativo, pela sociedade civil, pela mídia ou por órgãos de controle), há o risco de o MP tornar-se um poder pouco acessível ao escrutínio público. Portanto, reformas institucionais devem buscar uma arquitetura em que o MP seja protegido para agir contra a corrupção e o crime, mas também responda à sociedade quanto ao uso dos recursos e aos resultados de sua atuação. Instrumentos para isso incluem conselhos de fiscalização, ouvidorias atuantes, prestação de contas periódica e, claro, altos graus de transparência ativa e passiva.

Em segundo lugar, as descobertas reforçam o papel fundamental das Leis de Acesso à Informação e de seu *enforcement*. Vários países latino-americanos adotaram LAIs na última década, mas a efetividade dessas leis varia. A pesquisa mostrou que ter uma LAI robusta é quase um pré-requisito para altos níveis de transparência no MP, contudo a implementação prática é o divisor de águas: não basta apenas aprovar leis, é preciso investir em sua divulgação, capacitar servidores para cumpri-las, criar sistemas eficientes de resposta a pedidos de informação e punir consistentemente a não conformidade. É importante fortalecer as instâncias de monitoramento do cumprimento da LAI. Isso pode envolver desde autoridades de transparência com poder sancionador, até incentivos positivos – por exemplo, condicionar parte do orçamento ou de benefícios institucionais ao grau de transparência atingido, ou premiar boas práticas de publicidade de informações. Ademais, recomenda-se a padronização de portais da transparência do MP em nível nacional, estabelecendo um núcleo mínimo de dados que todas as Procuradorias devem divulgar (estruturas organizacionais, planos estratégicos, orçamento executado, indicadores de desempenho, etc.). A harmonização de formatos facilitaria a comparação e fiscalização e reduziria as lacunas de transparência entre unidades federativas ou países.

Em terceiro lugar, a pesquisa traz à tona a relevância de investir na capacidade institucional do MP como estratégia para ampliar a transparência. Orçamento adequado, tecnologia da informação moderna e equipes capacitadas em gestão de dados são condições habilitadoras para a transparência. Um Ministério Público sucateado, sem sistemas integrados ou pessoal qualificado para coletar e publicar estatísticas, dificilmente conseguirá ser

transparente, ainda que haja vontade normativa. Assim, fortalecer o MP em termos de recursos humanos e materiais não apenas aprimora sua eficácia no cumprimento das funções-fim, mas também potencializa sua capacidade de prestar contas. Nesse sentido, políticas de financiamento do sistema de justiça devem prever recursos destinados especificamente à melhoria dos sistemas de informação do MP, criação de unidades de transparência e ouvidorias, treinamento de servidores em *compliance* com LAI e comunicação pública etc. A contrapartida esperada é que, dispondo dessas ferramentas, as próprias instituições passem a internalizar a transparência como parte de sua missão – e não como um ônus administrativo.

Por fim, as implicações tocam o âmbito da cultura institucional e da liderança. Fatores intangíveis, como o compromisso ético dos procuradores-gerais ou a pressão da opinião pública por transparência, embora não totalmente mensurados nesta tese, emergem como elementos que podem destravar (ou bloquear) mudanças. Os estudos de caso sugerem, por exemplo, que no Chile houve um engajamento ativo da liderança do MP e sinergia com a reforma judicial para promover uma cultura de transparência. Já no Brasil, apesar de requisitos legais similares, uma cultura de opacidade e resistência interna à transparência substantiva predominou, limitando os avanços. Isso indica que aspectos culturais – como a formação profissional orientada à abertura de dados, ou a conscientização dos membros do MP sobre *accountability* – são cruciais. Instituições não mudam apenas por decretos; dependem das pessoas que as compõem. Uma implicação prática é investir em formação e treinamento: incluir nos cursos das escolas do Ministério Público módulos sobre transparência, *compliance*, governo aberto e relacionamento com a sociedade. Outra medida é estimular a participação da sociedade civil organizada (ONGs de transparência, imprensa investigativa, academia) como parceira e fiscal das iniciativas de transparência do MP. A criação de espaços de diálogo – audiências públicas, observatórios de transparência do sistema de justiça, conferências anuais de *accountability* no MP – pode ajudar a consolidar a transparência como valor institucional compartilhado e não imposto externamente.

Em conclusão, esta tese confirmou empiricamente hipóteses centrais sobre os determinantes da transparência nos MPs latino-americanos, contribuindo para o debate teórico ao evidenciar que a transparência institucional emerge de configurações específicas de poder, recursos e regras. Corroboramos a ideia de que transparência e *accountability* caminham juntas, porém condicionadas: a transparência floresce quando há incentivos institucionais e democráticos que a sustentam. Ao mesmo tempo, demonstramos que o desenho organizacional do Ministério Público influencia significativamente sua propensão à abertura, lançando luz sobre um tema pouco explorado e oferecendo subsídios concretos para reformas. Espera-se que

os *insights* aqui apresentados sirvam tanto à comunidade acadêmica – estimulando novas pesquisas comparadas sobre *accountability* no sistema de justiça – quanto a políticas públicas voltadas a aprimorar a transparência de instituições fundamentais. Em última instância, promover transparência no Ministério Público não é um fim em si mesmo, mas um meio para fortalecer a confiança nas instituições, prevenir abusos e consolidar democracias mais robustas e responsivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBALA, Adrián; SANTOS, Manoel Leonardo; MARISGUIA, Breno A. H. **Política Qualitativa Comparada: introdução ao QCA**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2025. No prelo.

ALMEIDA, Frederico de. **Combate judicial à corrupção e democracia na América Latina**. In: DEL RÍO, Andrés; MADEIRA, Lígia Mori; MARONA, Marjorie Corrêa (Org.). *Democracia e justiça na América Latina: para onde vamos?* Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

ALVES, Josias Fernandes; MIRANDA, Adílio Renê Almeida; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; SOUZA, Paulo Roberto Rodrigues. **Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação**. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, n. 3, Rio de Janeiro, jul./set. 2021.

ARANTES, Rogério Bastos. **Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, p. 83–102, fev. 1999.

ARANTES, Rogério Bastos. **Mensalão: um crime sem autor?** In: MARONA, Marjorie; DEL RÍO, Andrés (orgs.). *Justiça no Brasil: às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes, 2018. p. 338–389.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. **A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira**. *Dados*, v. 60, n. 2, p. 359–393, 2017.

BARBERIS, Peter. **The New Public Management and a New Accountability**. *Public Administration*, v. 76, p. 451–470, 1998.

BATISTA, Mariana; ROCHA, Virgínia; SANTOS, José Luiz Alves. **Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros**. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 5, p. 1382–1401, 2020.

BAUHR, Monika; GRIMES, Marcia. **Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability**. *Governance*, v. 27, n. 2, p. 291–320, 2014.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

BEHN, Robert. **The new public management paradigm and the search for democratic accountability**. *International Public Management Journal*, v. 1, p. 131–164, 1998.

BENTHAM, Jeremy. **O panóptico**. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

BOROWIAK, Craig T. **‘Introduction’**. In: *Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control*. [Online ed., Oxford Academic, 19 jan. 2012]. 2011.

BOVENS, Mark. **Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.** *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447–468, 2007.

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; 'T HART, Paul. **Does Public Accountability Work? An assessment tool.** *Public Administration*, v. 86, n. 1, p. 225–242, 2008.

BRADY, Henry E.; COLLIER, David (orgs.). **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards.** 2^a ed. Lanham: Rowman & Littlefield, 2010.

BRINKS, Daniel M. **The judicial response to police killings in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

BRINKS, Daniel. **“Faithful Servants of the Regime” — The Brazilian Constitutional Court’s Role under the 1988 Constitution.** In: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio (Eds.). *Courts in Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

BRINKS, Daniel; LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. **Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions.** Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

BRUSCA, Isabel; ROSSI, Fabio; AVERSANO, Natalia. **Accountability and transparency to fight against corruption: An international comparative analysis.** *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 20, p. 486–504, 2018.

CAMARA, <https://www.camara.leg.br/noticias/509321-comissao-ira-ao-chile-conhecer-mudancas-no-processo-penal#:~:text=A%20reforma%20do%20C%C3%B3digo%20de,a%20dura%C3%A7%C3%A3o%20dos%20processos%20judiciais>. Acesso em: mar. 2025.

CAPANO, Giliberto. **Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem.** *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 11, n. 1, p. 7–31, 2009.

CARTA CAPITAL. **MP brasileiro: elitista e o mais caro do mundo.** 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/mp-brasileiro-elitista-e-o-mais-car-do-mundo/#:~:text=O%20gigantismo%20do%20MP%20foi,do%20PIB>. Acesso em: mar. 2025.

CEJA – Centro de Estudios de Justicia de las Américas. **Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina.** Santiago, Chile: CEJA, 2006.

CEJA – Centro de Estudios de Justicia de las Américas. **IAcc – Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet,** 2019. Disponível em: <http://en.cejamericas.org/2017-01-11-18-33-07/jsca-virtual-publications>. Acesso em: 02 set. 2023.

CONTI, Fernando. **“Understanding Process Tracing”.** *PS: Political Science & Politics*, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.

COLLIER, David; MAHONEY, James. **“Insights and Pitfalls: Selection Bias in Qualitative Research.”** *World Politics*, v. 49, n. 1, p. 56–81, 1996.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Inter-American Commission on Human Rights). **Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas**. Costa Rica: OEA, 2015.

COMITÊ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Principles on the Right of Access to Information**. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), 07 ago. 2008. Disponível em: <http://bit.ly/1nSf3fu>. Acesso em: 07 jun. 2023.

CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory; GRIMMELIKHUIJSEN, Stefan. **25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions**. *Public Administration Review*, v. 77, n. 1, p. 32–44, 2016.

CUKIERMAN, Alex. **The Limits of Transparency**. *Economic Notes*, v. 38, n. 1, p. 1–37, 2009.

DAHL, Robert A. **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

DAKOLIAS, Maria. **Elementos para reforma judicial na América Latina**. Banco Mundial, Documento Técnico 319, 1996. (Trad. Sandro E. Sardá).

DUBNICK, Melvin. **“Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms”**. *Public Performance & Management Review*, v. 28, n. 3, p. 376–417, 2005.

DUCE, Mauricio; PERDOMO, Rogelio. **Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina**. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, v. XXXIV, n. 102, p. 755–787, 2001.

ENGELMANN, Fabiano. **Associativismo e engajamento político dos juristas após 1988**. *Política Hoje*, v. 18, n. 2, 2009.

ENGELMANN, Fabiano. **Sentidos políticos da Reforma do Judiciário no Brasil**. *Revista Direito e Práxis*, v. 6, n. 3, p. 395–412, 2015.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. *Lua Nova*, n. 28–29, p. 107–157, 1993.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FATEMI, Mahboubeh; BEHMANESH, Mohammad Reza. **New public management approach and accountability**. *International Journal of Management, Economics and Social Sciences*, v. 1, n. 2, p. 42–49, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. **Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos**. *Dados*, v. 55, p. 839–875, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FILGUEIRAS, Fernando. **Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity**. *Journal of Public Affairs*, v. 16, 2016.

FINKEL, Jodi. **Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s**. *Latin American Politics and Society*, v. 47, n. 1, p. 87–113, 2005.

FOX, Jonathan. **The uncertain relationship between transparency and accountability**. *Development in Practice*, v. 17, n. 4–5, p. 663–671, 2007.

FUKUYAMA, Francis. **What is governance?** *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347–368, 2013.

GEDDES, Barbara. **Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

GERRING, John. **Social Science Methodology: A Unified Framework**. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING. **Global RTI Index – Country Data**. Centre for Law and Democracy, 2022. Disponível em: <https://www.law-democracy.org/live/rti-rating/global/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

GOETZ, Anne-Marie; JENKINS, Rob. **Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

GONZÁLEZ, Claudio. **El New Public Management en las reformas al sistema de justicia criminal en Latinoamérica: El caso de Chile**. In: *Realidades y perspectivas de jóvenes investigadores*. Paris: Éditions EchFrancia, 2015.

GONZÁLEZ, Claudio. **Gerencialismo y sistema de justicia criminal**. Tesis doctoral, Departamento de Derecho Público, Universidad de Málaga, 2017.

GREGORIO, Carlos G. **Transparencia en la administración de justicia y acceso a la información judicial**. In: JUÁREZ, J. A. C.; GREGORIO, C. G.; POPKIN, M.; VILLANUEVA, E. (eds.). *El Acceso a la información Judicial en México: una visión comparada*. México: UNAM, 2005.

HAMMERGREN, Linn. **Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven't Made More Progress**. USAID, 1999. (Disponível em: <http://www.pogar.org/publications/judiciary/linn2/latin.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.)

HAMMERGREN, Linn. **Uso de la investigación empírica para el reenfoque de las reformas judiciales: lecciones desde cinco países**. *América Latina Hoy*, n. 39, 2004. (Disponível em: <http://iberoame.usal.es/americalatinahoy/>. Acesso em: 03 ago. 2020.)

HELMKE, Gretchen. **The Logic of Strategic Defection: Court–Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy.** *American Political Science Review*, v. 96, n. 2, p. 291–303, 2002.

HILL COLLINS, Patricia. **Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment.** Boston: Unwin Hyman, 1990.

IMPrensa Nacional. **Conceito de dados abertos.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/aceso-a-informacao/dados-abertos>. Acesso em: 23 jun. 2023.

JUSBASIL. **O que temos que aprender com o Chile.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-temos-que-aprender-com-o-chile/357114615>. Acesso em: 2023.

KAPISZEWSKI, Diana; INGRAM, Matthew C. **Beyond High Courts: The Justice Complex in Latin America.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2019.

KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. **“Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America.”** *Perspectives on Politics*, v. 6, n. 4, p. 741–767, 2008.

KERCHE, Fábio. **Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil.** *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 2, p. 259–279, 2007.

KERCHE, Fábio. **Conselho Nacional do Ministério Público e accountability.** 42º Encontro Anual da ANPOCS, GT07 – *Controles Democráticos? Instituições e Participação na Democracia Contemporânea*, 2018. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt31/gt07-16/11166-conselho-nacional-do-ministerio-publico-e-accountability/file>. Acesso em: 17 jun. 2023.

KERCHE, Fábio. **Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional.** *Lua Nova*, n. 105, p. 255–286, 2018.

KERCHE, Fábio. **O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88.** In: SADEK, Maria Tereza (org.). *O Sistema de Justiça*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1999.

KERCHE, Fábio. **O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro.** *Revista USP*, n. 101, p. 113–120, 2014.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui?** In: KERCHE, Fábio; FERES Jr., João (coords.). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

KERCHE, Fábio; VIEGAS, Rafael R. **O Ministério Público Federal: de defensor de direitos a combatente da corrupção (1988–2018).** *Revista Direito GV*, v. 20, e2408, 2024.

KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. **The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process.** Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KOSACK, Stephen; FUNG, Archon. **Does transparency improve governance?** *Annual Review of Political Science*, v. 17, p. 65–87, 2014.

LAMENHA, Bruno; LIMA, Flávia Danielle Santiago. **Pluralidade e mudança institucional: há evidências para sustentar a hipótese do giro de prioridades no desempenho institucional do Ministério Público brasileiro?** *Journal of Institutional Studies / Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 1, p. 37–86, jan./abr. 2024.

LIEBERMAN, Evan S. **“Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research.”** *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 435–452, 2005.

LIJPHART, Arend. **“Comparative Politics and the Comparative Method.”** *American Political Science Review*, v. 65, n. 3, p. 682–693, 1971.

LINDBERG, Staffan. **Mapping accountability: core concept and subtypes.** *International Review of Administrative Sciences*, v. 79, p. 202–226, 2013.

LINDEN, Sander van der. **How the illusion of being observed can make you a better person.** *Scientific American*, 2011. Disponível em: <https://www.scientificamerican.com/article/how-the-illusion-of-being-observed-can-make-you-better-person/>. Acesso em: 07 jun. 2023.

LOEWENSTEIN, George; SUNSTEIN, Cass; GOLMAN, Russell. **Disclosure: Psychology changes everything.** *Annual Review of Economics*, v. 6, p. 391–419, 2014.

LOPES, Carolina A. **O uso das Tecnologias da Informação e Comunicação nas políticas de acesso à informação pública na América Latina.** *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos (CODE) 2011*, IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area9/area9-artigo5.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2023.

LÜHRMANN, Anna; *et al.* **“Autocratization Surges – Resistance Grows: Democracy Report 2020”.** V-Dem Institute, 2020.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew. **The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

MABILLARD, Vincent; ZUMOFEN, Régis. **Debate: The transparency–accountability relationship depends on the context and the issues at stake.** *Public Money & Management*, v. 40, n. 1, p. 89–90, 2020.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic Accountability in Latin America.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

MANN, Michael. **Infrastructural power revisited.** *Studies in Comparative International Development*, v. 43, n. 3, p. 355–365, 2008.

MARONA, Marjorie; BARBOSA, Leon Queiroz. **Protagonismo judicial no Brasil: do que estamos falando?** In: MARONA, Marjorie; DEL RÍO, Andrés (orgs.). *Justiça no Brasil: às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes, 2018. p. 128–150.

MARONA, Marjorie; KERCHE, Fábio. **From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil**. *Dados*, v. 64, n. 3, 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governance in the public sector: emphasis on better management, transparency and society participation**. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 6, 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MC GEE, Rosemary; GAVENTA, John. **Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives**. IDS Working Paper 383, 2011.

MELLO, Patrick A. **Qualitative Comparative Analysis: An Introduction to Research Design and Application**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2022.

MICHENER, Gregory. **Gauging the impact of transparency policies**. *Public Administration Review*, v. 79, n. 1, p. 136–139, 2019.

MICHENER, Gregory. **The Surrender of Secrecy? Explaining the Strength of Transparency and Access to Information Laws**. SSRN Scholarly Paper ID 1449170, 2009.

MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. **Conceptualizing the quality of transparency**. Paper apresentado na 1ª Conferência Global sobre Transparência, Rutgers University, Newark, maio 2011.

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz F.; VELASCO, Rafael B. **Estado brasileiro e transparência: avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois**. *Revista de Administração Pública (FGV)*, v. 52, n. 4, p. 610–629, 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro**. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/11/Publica%C3%A7%C3%A3oDi%C3%A1logos-Sobre-a-Justi%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 2014.

MOE, Terry M. **The New Economics of Organization**. *American Journal of Political Science*, v. 28, p. 737–777, 1984.

MULGAN, Richard. **Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies**. Basingstoke: Palgrave, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. **“Delegative Democracy”**. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55–69, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. **"Horizontal Accountability in New Democracies"**. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, p. 112–126, 1998.

OLSEN, Johan P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia**. Trad. Eliane Rio Branco. Brasília: ENAP, 2018. 325 p.

OUVIDORIAS (Brasil). **Lei Modelo de Acesso à Informação: qual a sua importância e por que está sendo revisada?** 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/assuntos/noticias/2018/lei-modelo-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 07 jun. 2023.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Eds.). **Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

PETERSON, John. **Playing the transparency game: Consultation and policy-making in the European Commission**. *Public Administration*, v. 73, n. 3, p. 473–492, 1995.

PHILLIPS, Anne. **The Politics of Presence**. In: BLAUG, Ricardo; SCHWARZMANTEL, John (eds.). *Democracy: A Reader*. New York: Columbia University Press, 2016. p. 159–162.

PIOTROWSKI, Suzanne; LIAO, Yong. **The usability of government information: The necessary link between transparency and participation**. Paper apresentado na 1ª Conferência Global sobre Transparência Research, Rutgers University, 2011.

POZEN, David; SCHUDSON, Michael. **Troubling Transparency: The History and Future of Freedom of Information**. New York: Columbia University Press, 2018.

PRZEWORSKI, Adam. **A Minimalist Concept of Democracy: a Defense**. In: SCHAPIRO, I.; HACKER-CORDÓN, C. (eds.). *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva principal-agente**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Eds.). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. New York: Wiley, 1970.

RAGIN, Charles C. **Fuzzy-Set Social Science**. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

RAGIN, Charles C. **Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond**. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

RAGIN, Charles C. **The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. Berkeley: University of California Press, 1987.

RAGIN, Charles; RIHOUX, Benoît. **"Qualitative Comparative Analysis (QCA): State of the art and prospects"**. *Qualitative Methods (APSA)*, v. 2, n. 2, 2004.

RAUCH, James; EVANS, Peter. **Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries**. *Journal of Public Economics*, v. 75, 2000.
DOI: 10.1016/S0047-2727(99)00044-4.

REMYINGTON, Thomas. **Renegotiating Soviet Federalism: Glasnost and Regional Autonomy**. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 19, n. 3, p. 145–165, 1989.

REUSCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter B. **The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention**. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SABO, Isabela C.; KURTZ, Lahis P.; REGINALDO, Paula A.; SANTOS, Paloma M.; ROVER, Aires J. **Entraves ao Governo Aberto na Justiça Federal Brasileira**. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 1, 2020.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **O Sistema de Justiça**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1999.

SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Afrontamento, 2003.

SARTORI, Giovanni. **Comparación y método comparativo**. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (eds.). *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial, p. 29–50, 1994.

SCHEDLER, Andreas. **“Conceptualizing Accountability”**. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999. p. 13–28.

SCHNEIDER, Carsten Q.; ROHLFING, Ingo. **“Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research”**. *Sociological Methods & Research*, v. 42, n. 4, p. 559–597, 2013.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. New York: Harper & Brothers, 1942.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. **Societal accountability in Latin America**. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, p. 147–158, 2000.

SMULOVITZ, Catalina; URRIBARRI, Daniela. **Poderes Judiciales en América Latina: entre la administración de aspiraciones y la administración del derecho**. São Paulo/Santiago: iFHC/CIEPLAN, 2008.

SOTO, Miguel; SOTO, Carolina. **Autonomía del Ministerio Público**. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2014.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flávio. **Capacidade estatal e burocrática**. In: *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas de desigualdade*. Brasília: IPEA, 2020.

STIGLITZ, Joseph. **Transparency in Government**. In: *The Right to Tell – The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington, DC: World Bank, 2002.

STOKES, Susan C. **Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

SVENDSEN, Knud Erik. **Are the two systems converging?** *Economics of Planning*, v. 2, n. 1, p. 195–209, 1962.

TAUBERER, Joshua. **Open Government Data: The Book**. 2ª ed. 2014. Disponível em: <https://opengovdata.io>.

THOMANN, Eva; MAGGETTI, Martino. **Designing Research with Qualitative Comparative Analysis (QCA): Approaches, Challenges, and Tools**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

TILLY, Charles. **As Sociology Meets History**. New York: Academic Press, 1981.
TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2021**. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>. Acesso em: 30 jul. 2022.

TUSHNET, Mark. **The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
V-DEM. **Variedades da Democracia: Dataset v12 e Democracy Report 2023 (dados de 2022)**. Gotemburgo: V-Dem Institute, 2022.

VIEGAS, Rafael Rodrigues. **A face oculta do poder no Ministério Público Federal e o poder de agenda de suas lideranças**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 39, e260005, p. 1–32, 2022.

VIEGAS, Rafael Rodrigues. **Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal: os “procuradores políticos profissionais”**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 33, e234299, p. 1–51, 2020.

VILLANUEVA, Ernesto (ed.). **El Acceso a la información Judicial en México: una visión comparada**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da UnB, 1991.

YAZIGI, Alberto F. **Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción**. In: *Proceedings of 9º International Anti-Corruption Conference*. Durban, 1999.

ZAZUETA, Jorge Romero. **Acceso a la información pública: un aspecto fundamental e imprescindible de la democracia.** In: JUÁREZ, J. A. C.; GREGORIO, C. G.; POPKIN, M.; VILLANUEVA, E. (eds.). *El Acceso a la información Judicial en México: una visión comparada.* México: UNAM, 2005.

ZUCCOLOTTO, Roberto; TEIXEIRA, Marco; RICCIO, Edson L. **Transparência: reposicionando o debate.** *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 137–158, 2015.