

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

SUSANA FAGUNDES GARCIA

**BUROCRACIA E CONTROLE POLÍTICO**  
**Estudo de caso da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE)**

PORTO ALEGRE

2016

SUSANA FAGUNDES GARCIA

**BUROCRACIA E CONTROLE POLÍTICO**

**Estudo de caso da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE)**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Estudos Organizacionais

Orientador: Prof. Dr. Fabio Bittencourt Meira

PORTO ALEGRE

2016

SUSANA FAGUNDES GARCIA

**BUROCRACIA E CONTROLE POLÍTICO**

**Estudo de caso da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE)**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Estudos Organizacionais

Orientador: Prof. Dr. Fabio Bittencourt Meira

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

**Banca Examinadora:**

---

Orientador: Prof. Dr. Fabio Bittencourt Meira

---

Examinadora: Profa. Dra. Jussara Reis Prá

---

Examinador: Prof. Dr. Ronaldo Bordin

---

Examinadora: Profa. Dra. Rosimeri Carvalho da Silva

PORTO ALEGRE

2016

Ao Paulo, meu esposo, pelo apoio e incentivo incondicionais.

Aos meus filhos, Matheus, Lucas e Júlia, razões da minha existência.

Aos meus pais Claudio e Maria Elisa, cuja experiência de vida ensinou-me a nunca desistir dos sonhos.

## **AGRADECIMENTOS**

O curso de Mestrado representava um sonho antigo e somente foi concretizado com muito apoio e incentivo. Agora é o momento de agradecer.

A Deus, pela força, saúde e sabedoria concedida.

Aos meus pais, Claudio e Maria Elisa, que não se encontram mais nesse plano, pelos valores que me ensinaram, e que nunca era tarde para o aprendizado.

Ao meu marido, Paulo, pelo amor, pelo estímulo, pelo apoio e por ter muita paciência. Somente com a sua parceria e dedicação esta caminhada tornou-se possível.

Aos meus filhos, Matheus, Lucas e Júlia, por me darem amor, carinho, apoio e incentivo constante. Em especial à Julinha pela compreensão e resistência com minhas ausências.

Meu reconhecimento e agradecimento ao Professor Dr. Fabio Meira pela orientação, pela compreensão e pelo enorme incentivo dado nesta caminhada. Suas dicas, sugestões e seus questionamentos foram imprescindíveis para a realização deste trabalho. Agradeço, em especial, o apoio nos momentos difíceis.

Aos professores da Banca de Defesa do Projeto, Ariston Azevêdo e, em especial, à Professora Jussara Reis Prá pelas valiosas contribuições que guiaram meus passos e foram fundamentais no aperfeiçoamento da pesquisa.

À minha família pelo incentivo na busca desse sonho e pela compreensão com as minhas ausências. Em especial à minha irmã Bebel, pois sem o seu apoio esta jornada teria sido muito mais difícil.

Aos meus colegas do Mestrado, em especial à querida amiga Luiza, que foi sempre um ombro amigo nas horas difíceis sendo ótima ouvinte e conselheira.

À Secretaria da Fazenda, em especial à Contadoria e Auditoria Geral do Estado, que com sua política de capacitação viabilizou minha participação neste curso. Agradeço, também, à Direção da CAGE pela pronta disponibilização das informações que contribuíram para a realização deste trabalho

Aos meus colegas servidores da CAGE que gentilmente se dispuseram a me receber e dedicaram um pouco do seu tempo a dar relevantes contribuições a esse trabalho.

## RESUMO

Esta pesquisa é um estudo de caso sobre as atividades da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – CAGE – como órgão de monitoramento da execução das políticas públicas. A CAGE é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Estado do RS, e esse monitoramento configura-se em um dos mecanismos que permite ao Governador e seus Secretários controlarem a atuação da burocracia estadual. A Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente as atribuições do controle interno, levando o órgão a desenvolver instrumentos para o acompanhamento da execução da política pública, bem como produzir informações para subsidiar o processo de tomada de decisão dos gestores públicos estaduais. Com a pesquisa documental, mesmo com limitações, tendo em vista que os dados públicos disponíveis são muitos recentes, é possível observar que as avaliações produzidas pelo órgão de controle interno sobre o desempenho da burocracia, baseadas em critérios técnicos e burocráticos, podem ser utilizadas pelos agentes políticos para alinhar a burocracia às políticas e aos programas definidos politicamente. Assim, o monitoramento realizado pela CAGE tem o potencial de funcionar como controle político, ou seja, o Governador pode utilizar as informações produzidas pelo órgão de controle interno para controlar a sua burocracia e a de seu gabinete de governo. No entanto, essa utilização é circunstancial, não sistemática e dependente de forças políticas. A pressão por transparência por parte da opinião pública e a responsabilização foram algumas das contingências identificadas. Neste trabalho é possível analisar o controle interno enquanto um instrumento disponível e capaz de realizar o monitoramento de políticas públicas, mas não é possível avaliar o quanto a burocracia alterou o seu desempenho na implementação da política pública atendendo à determinação dos políticos. Se, por um lado, foi possível identificar que as atividades desenvolvidas pelo órgão burocrático de controle interno instrumentalizam o governante no controle político sobre a burocracia, por outro, é preciso aprofundar a pesquisa para identificar forças, além das já identificadas, que pudessem levar à utilização sistemática deste mecanismo. Apesar desse mecanismo existir, ele não está integrado a outros órgãos de monitoramento dentro do Estado, levando seu uso a ser contingente. Em uma futura pesquisa poderia se analisar o efeito do monitoramento realizado pela CAGE sobre as várias Secretarias, buscando identificar as respostas da burocracia ao controle político, o que permitiria uma avaliação do papel do controle interno na promoção da transparência e responsabilização governamental.

**Palavras-chave:** Controle Político. Burocracia. Políticas Públicas. Sistema de Controle Interno.

## ABSTRACT

This research is a case study on the activities of the Accounting and General Auditing of the State of Rio Grande do Sul – CAGE – as a body for monitoring the execution of public policies. CAGE is the central body of the Internal Control System of the State of Rio Grande do Sul and such monitoring is configured in one of the mechanisms that allows the Governor and his Secretaries to control the performance of the State bureaucracy. The Federal Constitution of 1988 expanded significantly the tasks of the internal control, leading CAGE to develop tools for the monitoring of the implementation of public policy as well as producing information to support the decision-making process of state public managers. With the documentary research, even with limitations, considering that the public data available are very recent, it is observed that the evaluations produced by the internal control body on the performance of the bureaucracy, based on bureaucratic and technical criteria, can be used by political agents, such as the Governor and his Secretaries to align the bureaucracy to policies and politically defined programmes. Thus, the monitoring carried out by CAGE has the potential to function as political control, that is, the Governor can use the information produced by the internal control agency to manage his paperwork and his cabinet. However, such use is circumstantial, not systematic and dependent on political forces. The pressure for public transparency and accountability were some of the contingencies identified. In this work it was possible to analyse the internal control as an instrument available and capable of performing the monitoring of public policies, but it has not been possible to assess how the bureaucracy has changed its performance in implementing public policy given the politicians commands. If on one hand, it was possible to identify that the activities developed by the bureaucratic organ of internal control provides tools to the Governor in political control over the bureaucracy, it is necessary to deepen the research to identify strengths, beyond those already identified, which could lead to the systematic use of this mechanism. Although such mechanism exists it is not integrated with other monitoring bodies within the State leading its use be contingent. A further research could analyze the effect of monitoring conducted by CAGE on the various Secretariats, seeking to identify the answers of the bureaucracy to political control which would allow an assessment of the role of internal control in promoting transparency and government accountability.

**Keywords:** Political Control. Bureaucracy. Public Policies. Internal Control System.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Auditor do Estado
AFE	Administração Financeira do Estado
AFTE	Agente Fiscal do Tesouro do Estado
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RS
APE	Administração Patrimonial do Estado
ARC	Automação de Relevação Contábil
ARIs	Agências Reguladoras Independentes
ARs	Agências Reguladoras
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
BGE	Balanços Gerais do Estado
CADIN	Cadastro Informativo de Pessoas Físicas e Jurídicas Inadimplentes
CAGE	Contadoria e Auditoria Geral do Estado
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CELIC	Central de Licitações
CFIL	Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar
CGE	Contadoria Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
CISSET	Unidades Setoriais
CONACI	Conselho Nacional de Controle Interno
CORSAN	Companhia Rio-Grandense de Saneamento
CRG	Corregedoria-Geral da União
CRM	Companhia Riograndense de Mineração
DAER	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCC	Divisão de Custos e Controles Especiais
DCD	Divisão de Controle da Administração Direta
DCI	Divisão de Controle da Administração Indireta
DEGECOR	Departamento de Gestão do Conhecimento para a Prevenção e a Repressão à Corrupção
DEO	Divisão de Estudos e Orientação
DNC	Divisão de Informação e de Normatização Contábil

DTP	Divisão de Tecnologia e Projetos
EAD	Ensino à Distância
ENAP	Escola Nacional de Administração
ERS	Estrada do Rio Grande do Sul
Expointer	Exposição Internacional de Animais
FASE	Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul
FEPAM	Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Röessler
FEPPS	Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde
FEPPS	Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde
FPE	Finanças Públicas do Estado
GTCON	Grupo de Trabalho de Procedimentos Contábeis
HEMORGS	Hemocentro Coordenador do Rio Grande do Sul
IOF	Informações Orçamentárias e Financeiras
IPERGS	Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul
LACEN	Laboratório Central
LIC	Lei de Incentivo à Cultura
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Reforma do Estado
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
METROPLAN	Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional
NBCASP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
NBCT	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
NPM	<i>New Public Management</i>
OGU	Ouvidoria-Geral da União
PCASP	Plano de Contas Aplicável ao Setor Público
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
Pnage	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PPP	Parcerias Público-Privadas
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
PROCERGS	Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul
Promoex	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
SEDUC	Secretaria da Educação

SFC	Secretaria Federal de Controle
SINCAGE	Sistema de Informação da CAGE
SME	Sistema de Acompanhamento e Monitoramento das Ações Prioritárias
SPCI	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUPRG	Superintendência do Porto de Rio Grande
SUSEPE	Superintendência de Serviços Penitenciários
TECON	Arrendamento do Terminal de Containers do Porto do Rio Grande
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TVE	Televisão Educativa

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1 O CONTROLE DA BUROCRACIA COMO CONTROLE POLÍTICO .....</b>	<b>23</b>
1.1 MAX WEBER: BUROCRACIA E CONTROLE POLÍTICO .....	23
1.2 CONTROLE DEMOCRÁTICO NO PRESIDENCIALISMO .....	29
1.3 BUROCRACIA DE ESTADO NO BRASIL .....	31
1.4 CONTROLE DOS POLÍTICOS SOBRE A BUROCRACIA NO BRASIL .....	48
<b>2 HISTÓRICO DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DE CONTROLE INTERNO ...</b>	<b>58</b>
2.1 SISTEMA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO .....	58
2.2 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (RS).....	65
<b>2.2.1 Histórico da CAGE.....</b>	<b>66</b>
<b>3 O CONTROLE DA BUROCRACIA NO RS – MONITORAMENTO DA BUROCRACIA NO RS.....</b>	<b>80</b>
3.1 A CONTADORIA E AUDITORIA GERAL DO ESTADO (CAGE).....	80
<b>3.1.1 Estrutura Organizacional .....</b>	<b>81</b>
<b>3.1.2 Recursos Humanos .....</b>	<b>82</b>
<b>3.1.3 Campo de Atuação.....</b>	<b>82</b>
<b>3.1.4 Competências da CAGE: o que este órgão faz .....</b>	<b>82</b>
3.1.4.1 Prestação de Contas Anual do Governo do Estado.....	83
3.1.4.2 Acompanhamento e Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Estaduais .....	83
3.1.4.3 Orientação, Normatização e Capacitação aos Gestores Estaduais .....	84
3.1.4.4 Gerenciamento de Sistemas e Tecnologia da Informação .....	84
3.1.4.5 Demonstrações Contábeis e Informações Gerenciais.....	84
3.1.4.6 Qualificação da Informação Gerencial .....	85
3.2 O MECANISMO DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	85

<b>3.2.1 Prestação de Contas Anual do Governador do Estado .....</b>	<b>87</b>
<b>3.2.2 Acompanhamento e Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Estaduais .....</b>	<b>88</b>
3.2.2.1 Tomadas de Contas de Gestão .....	88
3.2.2.2 Auditorias de Exercício na Administração Indireta.....	88
3.2.2.3 Acompanhamento da Execução de Programas de Governo - Administração Direta .....	91
3.2.2.4 Auditoria em Programas/Projetos de Governo–Administração Indireta .....	92
3.2.2.5 Auditorias de Acompanhamento.....	93
3.2.2.6 Participação no Ciclo de monitoramento dos projetos estratégicos do Governo do Estado .....	96
<b>3.2.3 Qualificação da Informação Gerencial.....</b>	<b>96</b>
<b>3.2.4 Orientação, Normatização e Capacitação aos Gestores Estaduais .....</b>	<b>97</b>
<b>3.2.5 Gerenciamento de Sistemas e Tecnologia da Informação .....</b>	<b>98</b>
<b>3.2.6 Contabilidade e Informações Gerenciais.....</b>	<b>100</b>
3.3 A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES SOBRE O PROCESSO DE MONITORAMENTO.....	100
3.4 A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES SOBRE A UTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DO PROCESSO DE MONITORAMENTO.....	103
<b>4 CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO (CAGE): MONITORAMENTO E CONTROLE POLÍTICO.....</b>	<b>106</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS CONSULTADAS.....</b>	<b>122</b>
<b>APÊNDICE – INSTRUMENTO PARA ENTREVISTA COM AUDITORES DA CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO.....</b>	<b>124</b>
<b>ANEXO A – CAMPO DE ATUAÇÃO .....</b>	<b>125</b>
<b>ANEXO B – TABELA DEMONSTRATIVA DA QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES POR ÓRGÃO E VALOR TOTAL FISCALIZADO .....</b>	<b>128</b>
<b>ANEXO C – TABELA DEMONSTRATIVA DE FISCALIZAÇÕES QUANTO AO TEMA DO TRABALHO.....</b>	<b>129</b>

<b>ANEXO D – FOTOS QUE ILUSTRAM AS FISCALIZAÇÕES da cage.....</b>	<b>130</b>
<b>ANEXO E – FOTOS QUE ILUSTRAM AS FISCALIZAÇÕES DA CAGE.....</b>	<b>131</b>
<b>ANEXO F – FOTOS QUE ILUSTRAM AS FISCALIZAÇÕES DA CAGE .....</b>	<b>132</b>
<b>ANEXO G – TABELA DEMONSTRATIVA DE QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES E VALOR TOTAL FISCALIZADO POR MUNICÍPIO .....</b>	<b>133</b>
<b>ANEXO H – GRÁFICO DE FISCALIZAÇÕES POR MUNICÍPIO .....</b>	<b>134</b>

## INTRODUÇÃO

A conquista dos direitos sociais, com a Constituição Federal de 1988, exigiu uma reformulação do Estado, resultando na expansão da área de atuação da burocracia estatal. Cada vez mais pressionado a oferecer a seus cidadãos uma gama de serviços públicos, o governo precisou aparelhar-se para responder a essas demandas por meio da expansão de seu aparato burocrático de órgãos e pessoal especializado. A burocracia permanece sendo um relevante objeto de estudo, tanto pela sua presença crescente, quanto pelas implicações de seu funcionamento para a democracia.

Em uma democracia o povo delega poder aos políticos para governar, todavia, com a complexificação das atividades do Estado, que lida com temas tão diversos como saúde, educação, transporte, dentre outros, torna-se necessário aos políticos delegarem parte desse poder para a burocracia. A delegação é inevitável, mas é necessário que os políticos se certifiquem de que a burocracia execute as tarefas que lhe foram delegadas e que não abuse de seu poder. Assim, a prestação de contas dos governantes para os governados dependerá, entre outros fatores, do controle que os políticos sejam capazes de exercer sobre a burocracia (OLIVIERI, 2010; LOUREIRO, 2003).

Max Weber (1999), em seus estudos sobre a expansão das burocracias governamentais, aprofundou a temática de controle dos governantes. Várias das questões abordadas por Weber permanecem como desafios a serem enfrentados: como fiscalizar efetivamente os atos dos governantes? Como garantir que os funcionários das instituições governamentais respondam por seus atos perante os cidadãos e os políticos eleitos? Como assegurar que as gigantescas máquinas burocráticas sirvam à população? Como garantir o adequado uso dos recursos públicos? Para Weber, o controle político da burocracia é a forma de garantir que ela não abuse do seu poder, tanto na esfera dos direitos individuais, quanto na esfera de atuação dos líderes políticos.

O tema do presente trabalho é o controle político da burocracia enquanto uma das formas de controle democrático. O controle político é necessário pois há delegação de poder. De maneira mais específica, com a delegação do Presidente (no caso federal) ou do Governador (no caso estadual) e o seu gabinete (Ministros e/ou Secretários) para a burocracia, eles precisam controlá-la para que seja possível prestar contas à população sobre o exercício de seus mandatos. Para que isso seja possível, são necessários mecanismos de controle.

Nesse trabalho, será analisado um desses mecanismos, que é o de monitoramento sobre a execução das políticas públicas (LOUREIRO; OLIVIERI, 2006; WOOD;

WATERMAN 1991). O monitoramento é necessário por dois motivos: administrativo e político. Do ponto de vista administrativo, pela complexidade de agregar diversos órgãos e interesses o governo não pode prescindir de mecanismos de avaliação e coordenação para garantir que esses diversos órgãos promovam as políticas públicas de forma eficiente e com economicidade. Já do ponto de vista político, o governo deve garantir que essa “máquina” administrativa grande e complexa mantenha-se responsiva aos cidadãos e aos seus interesses em relação às políticas públicas. A função de órgãos de monitoramento é garantir ao Presidente ou Governador que os seus Ministros ou Secretários estão executando, de fato, as políticas definidas na Constituição e no seu programa de governo (OLIVIERI, 2010).

Olivieri (2010), afirma que o monitoramento da implementação das políticas públicas é, primordialmente, o controle interno realizado pelos dirigentes políticos de um Poder sobre sua burocracia, por meio de instrumentos técnicos de auditoria e fiscalização da gestão pública. Afirma, ainda, que o conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública desenvolvidas pelo controle interno governamental objetiva não apenas garantir a conformidade legal dos atos da Administração Pública, mas também prover o gestor de um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia das ações, com os objetivos de evitar perdas, melhorar a gestão pública e garantir a prestação pública de contas.

No Rio Grande do Sul, a Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE) é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Estado do Rio Grande do Sul, com funções institucionais junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público. Tem como missão zelar pela boa e regular gestão dos recursos públicos e, para isso, exerce o controle prévio, concomitante e posterior das transações que envolvem o recebimento, guarda, aplicação e prestação de contas dos recursos públicos. O objetivo deste trabalho é analisar as atividades desenvolvidas pela CAGE em dois sentidos: como órgão burocrático de monitoramento administrativo sobre a execução das políticas públicas e enquanto instrumento de controle político para o governante monitorar a burocracia.

Por meio do estudo das atividades desenvolvidas pela CAGE, pretende-se responder à seguinte questão de pesquisa: o órgão dedicado à fiscalização e auditoria no Estado do Rio Grande do Sul permite a realização do controle dos políticos sobre a burocracia?

Para atender aos objetivos propostos, este trabalho está organizado em quatro capítulos. No capítulo 1 a revisão teórica será apresentada e discutir-se-á o controle político da burocracia. A partir do pensamento weberiano, a literatura contemporânea será apresentada para que se compreenda o problema do controle democrático sobre a burocracia de Estado, no contexto presidencialista brasileiro. Oferecer-se-á uma análise da formação da burocracia

pública no Brasil como subsídio para melhor entendimento de suas características atuais. Finalmente, uma revisão da literatura sobre o controle político sobre a burocracia no Brasil permitirá identificar a posição e o *status* dos controles políticos no Brasil e quais são os mecanismos operantes. No capítulo 2 será apresentada a trajetória das instituições de controle interno na administração pública brasileira. Inicialmente, será apresentada uma retrospectiva dos mecanismos de controle interno no âmbito federal e, em seguida, no Estado do Rio Grande do Sul, com a história da CAGE.

O capítulo 3 tem como objetivo apresentar a estrutura, as competências e o campo de atuação da Contadoria e Auditoria Geral do Estado, responsável pelo monitoramento da burocracia estadual. Pretende-se demonstrar que o conjunto de funções institucionais de responsabilidade do controle interno estadual não visa a apenas garantir a conformidade legal e formal dos atos de gestão, mas, sim, essencialmente, possibilitar o acompanhamento e a avaliação da implementação da política pública e fornecer ao governante um instrumento de monitoramento sobre a eficiência e a eficácia das ações desenvolvidas pela burocracia estadual. Assim, na primeira parte, a CAGE e suas funções serão apresentadas, e na segunda discorrer-se-á sobre como estas funções são desenvolvidas junto à Administração Pública Estadual e como se configuram em mecanismos de monitoramento da burocracia estadual. A terceira e quarta seções serão dedicadas à análise das entrevistas realizadas com integrantes do órgão. Ao longo dos capítulos revelar-se-ão aspectos relevantes sobre a percepção desta dupla função do órgão: controle interno e monitoramento de políticas públicas.

No capítulo 4, as atividades desenvolvidas pela CAGE serão analisadas, mas, então, com o objetivo de oferecer evidências de controles burocrático e político e a forma como se relacionam. As funções típicas de controle interno acabam por transbordar para formas de controle político na medida em que se produzem como monitoramento de políticas públicas.

## OBJETIVOS

A seguir serão apresentados os objetivos geral e específicos propostos para responder à questão de pesquisa apresentada na introdução deste trabalho.

### **Objetivo Geral**

Analisar as atividades desenvolvidas pelo órgão central do Sistema de Controle Interno no RS, a Contadoria e Auditoria Geral do Estado, buscando identificar se e como essas atividades configuram um mecanismo de monitoramento das políticas públicas.

## Objetivos Específicos

- Descrever a estrutura e as principais atividades da Organização, visando identificar como é realizado o controle interno da burocracia estatal no RS
- Identificar as atividades que representem um possível acompanhamento da implementação das políticas públicas
- Analisar a instrumentalização das atividades como recurso político de governantes.

## JUSTIFICATIVA

Em uma democracia, o controle sobre a Administração Pública é fundamental para garantir que o interesse público seja respeitado, envolvendo diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções. O controle dos políticos sobre a burocracia é uma das formas de garantir o controle democrático.

Esse controle é necessário porque há delegação de poder. Os políticos recebem delegação do povo para governar e precisam, em primeiro lugar, ser controlados quanto à possibilidade de abuso do poder e, em segundo lugar, mas não menos importante, precisam prestar contas do que fizeram com este poder. Os políticos, por sua vez, delegam parte desse poder para a burocracia e por isso precisam, da mesma forma, impedir abusos e garantir o controle sobre a atuação da burocracia. Nesse sentido, para poder prestar contas aos eleitores, os políticos precisam “tomar as contas” da burocracia, certificando-se de que as tarefas que foram delegadas sejam respeitadas e cumpridas (LOUREIRO; OLIVIERI, 2006).

O controle sobre a burocracia é aspecto fundamental da teoria burocrática weberiana, tanto na forma da disciplina a que os burocratas são submetidos internamente à organização, quanto na forma do controle político exercido pelos parlamentares sobre o aparato burocrático (WEBER, 1993). As formulações clássicas de Weber sobre o controle político da burocracia consideravam, basicamente, as tensões constitutivas e os conflitos potenciais que envolviam os vínculos entre parlamento e governo. Contudo, para se avaliar o controle político da burocracia em contextos de sistemas presidencialistas, é necessário considerar que, se no parlamentarismo esses vínculos estabelecem uma linha direta e clara de responsabilização da burocracia perante os parlamentares, no presidencialismo a responsabilização da burocracia está dividida entre Executivo e Legislativo (LOUREIRO; OLIVIERI, 2006).

Desta separação, surge a necessidade de incluir na análise do controle político da burocracia novas instituições e instrumentos de controle criados pelo presidencialismo. A

especificidade desse sistema (com nomeados políticos que não respondem diretamente ao Congresso), bem como a expansão da burocracia e da democracia, levaram à criação de diversas instâncias e órgãos específicos de formulação, execução e controle das políticas públicas, dos chamados controles “horizontais”. São estruturas governamentais ou não, e têm o objetivo de promover a *accountability*<sup>1</sup> entre diferentes instâncias governamentais, durante os mandatos, para suprir a insuficiência das eleições enquanto instrumento único de responsabilização dos governantes perante os governados. (LOUREIRO, 2003).

As ações de *accountability* horizontal caracterizam-se como ações advindas de instituições estatais e não da ação de cidadãos individualmente (como o é o voto). Essas instituições formam o sistema de divisão, controle e equilíbrio entre os poderes estatais, ao qual se somam as agências estatais de supervisão e as agências estatais de fiscalização da prestação de contas. (O'DONNELL, 1998, p. 43). As agências de supervisão e fiscalização, no contexto brasileiro, estão definidas na Constituição Federal e é o caso, exemplificativamente, do controle externo e interno, previsto nos artigos 70 e 74 da Carta Magna. No Rio Grande do Sul, uma dessas agências é a CAGE, que é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Estado.

De acordo com Olivieri (2010), o controle interno governamental é o conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública que tem a finalidade de disponibilizar ao gestor um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, a eficácia e a economicidade das ações, além de garantir a conformidade legal dos atos da Administração Pública. Essas ações são desenvolvidas com o objetivo de evitar prejuízos, melhorar a gestão pública e garantir a prestação pública de contas.

Neste estudo, as atividades desenvolvidas pela CAGE serão analisadas considerando os limites de uma dissertação, portanto, serão priorizadas as atividades que representem um possível acompanhamento da implementação das políticas públicas e caracterizem-se em instrumento de monitoramento. A análise dos aspectos administrativos da fiscalização financeira, orçamentária e contábil da gestão das políticas públicas será guiada pela visão de seu papel no regime democrático e de seus efeitos sobre a relação política e burocrática.

Segundo a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (RS), o Governador deve encaminhar no início de cada ano a prestação de contas do Executivo à Assembleia, o que se

---

<sup>1</sup> *Accountability* é um termo inglês de difícil tradução, por isso foi mantido no original. Seu significado é semelhante ao de responsabilização, como explica Loureiro (2003, p. 2): “entende-se por *accountability* ou responsabilização um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente. Para tanto, são necessárias regras e arenas nas quais a *accountability* é exercida, além de práticas de negociação ampliadas entre os atores, para tornar mais públicas e legítimas as decisões”.

faz por meio do Balanço Geral do Estado. A elaboração da prestação de contas do Poder Executivo somente pode ser realizada pela CAGE, em função dos poderes que ela detém para fiscalizar a burocracia estadual e cobrar da Administração Direta, em nome do Governador, suas prestações de contas.

Apesar da relação intrínseca entre as instituições de controle e a democracia, este trabalho não analisa diretamente o efeito da atuação da CAGE sobre a *accountability*, limitando-se, portanto, à análise das suas atividades como instrumento de monitoramento dos políticos sobre a execução das políticas públicas. Dessa forma, o tipo de análise aqui utilizado não nos permite produzir considerações sobre o efeito da atuação da CAGE sobre a *accountability* governamental, pois esse efeito dependeria da análise de outros fatores, em especial da atuação de outros órgãos de controle que estão fora do escopo deste trabalho.

Na análise preliminar não se identificou nenhum estudo público sobre o controle interno estadual nem sob a ótica da Administração Pública, nem sob a ótica de monitoramento das políticas públicas, apesar de a CAGE existir desde 1948.

## MOTIVAÇÕES

Por que controle interno? Por que controle público? Por que monitoramento das políticas públicas? E, ainda, por que controle político?

O tema controle interno é extremamente caro para mim. São mais de 24 anos trabalhando no órgão responsável pelo controle interno do estado do Rio Grande do Sul. Muitas experiências, com sete chefes de governo diferentes, com abordagens diferentes, com programas e ações governamentais diferentes, ou em algumas situações, apenas com nomes diferentes. Foram muitas atividades desenvolvidas durante este período, mas a maior parte do tempo voltadas para auditoria na Administração Indireta do Estado: companhias, fundações, autarquias. Ações que envolveram órgãos estaduais com atividades tão distintas como água e saneamento, ensino, plano de saúde, meio ambiente, energia, tecnologia, televisão, mineração, gráfica e outros. Ao longo desse período, foi possível perceber que mudanças estavam ocorrendo. Os trabalhos que, inicialmente, eram voltados mais para a avaliação da conformidade e da legalidade, passaram a enfatizar a avaliação da gestão, das áreas operacionais, ou seja, a implementação da política pública. Demandas como a Lei de Responsabilidade Fiscal ou a Emenda Constitucional 19/98 foram discutidos. Cada vez mais as ações dos gestores públicos estaduais passaram a ser avaliadas considerando os princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade. Diversos instrumentos de controle foram desenvolvidos, sistemas em que a gestão contábil, financeira e orçamentária está centralizada.

A orientação preventiva foi colocada como prioridade. Trabalhos de acompanhamento da gestão, também. Mergulhada na Instituição, enxergava a CAGE apenas como um forte mecanismo de controle da Administração Pública Estadual.

Desde o início do Mestrado, o interesse da pesquisa estava voltado para o tema controle interno governamental e, mais ainda, para o estudo da CAGE, que é o órgão responsável pelo controle interno do RS. Nas pesquisas iniciais para a Dissertação, identifiquei uma nova abordagem que havia sido utilizada na análise do controle interno no governo federal: o órgão de controle interno como um mecanismo de monitoramento das políticas públicas. De que forma? As ações do controle interno estadual como um mecanismo de monitoramento de política pública? Este mecanismo poderia ser utilizado pelo governante para exercer o controle político da burocracia? Em quais condições isso ocorreria? Estas foram as perguntas que iniciaram a pesquisa. A revisão teórica levou a Weber e à literatura contemporânea que aborda a relação dos políticos e da burocracia no presidencialismo.

A perspectiva do conjunto de atividades da CAGE representar monitoramento das políticas públicas não é normalmente utilizada e nem discutida. Apesar dos trabalhos que já desenvolvi e que de alguma forma avaliavam a implementação da política pública, essa não era uma perspectiva considerada por mim, também. Nesse estudo este foi o maior desafio: identificar dentro do rol das funções institucionais da CAGE, e depois das atividades desenvolvidas (que são muitas), quais atividades poderiam evidenciar um mecanismo de monitoramento da política pública. Essa foi a primeira pergunta a ser respondida. A segunda foi responder se esse mecanismo foi ou é utilizado pelo governante no controle da burocracia. Não foi tarefa fácil. A disponibilização dos dados é muito recente. A Lei de Acesso à Informação, que tornou obrigatória a disponibilização das informações, é de 2012 e, mais ainda, alguns dados somente foram disponibilizados em 2014. Agregou-se ainda entrevistas com servidores para identificar a percepção sobre essa nova abordagem.

Apesar das limitações, foi possível evidenciar que o conjunto das atividades do controle interno estadual configuram-se em um mecanismo de monitoramento de políticas públicas e que essas atividades podem instrumentalizar o Governante no controle político sobre a burocracia.

## METODOLOGIA

Este trabalho é um estudo de caso sobre a Contadoria e Auditoria Geral do Estado do RS – CAGE, em que serão analisadas as suas atividades buscando identificar se e como tais

atividades configuram um mecanismo de monitoramento das políticas públicas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que utiliza como técnica a documentação indireta, compreendendo a realização de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental e entrevistas.

Inicialmente, a coleta de dados contemplou a realização de pesquisa bibliográfica em livros, artigos e trabalhos acadêmicos relacionados aos temas “burocracia, controle político, controle interno, administração pública”. Buscou-se, ainda, levantar a publicação nacional mais recente em artigos, dissertações e teses que tratam a respeito do controle da burocracia no Brasil. Foram analisados documentos produzidos pela CAGE e que tratam da legislação pertinente às suas atividades, ao seu funcionamento e à sua organização.

Com o objetivo de apresentar um histórico do sistema de controle interno do RS, que é representado pela história da CAGE, foram analisados os Balanços Gerais referentes ao período compreendido entre os anos de 1963 a 2014, que estão disponíveis para consulta em meio eletrônico, possibilitando a análise ano a ano. Quanto ao período de 1948 a 1962, foi utilizado livro editado em comemoração aos 61 anos da CAGE, que apresenta uma síntese da gestão dos Contadores Gerais, período a período. Ainda, foram utilizados os Relatórios de Atividade da CAGE que começaram a ser produzidos mais recentemente, de 2012 a 2014. Os relatórios são publicados no Portal de Transparência do Rio Grande do Sul e trazem informações sobre a organização, as estruturas organizacional e funcional do órgão e uma detalhada descrição das atividades desenvolvidas no exercício. Cabe o registro de que as informações utilizadas na pesquisa são relatos produzidas pelo próprio órgão objeto de análise.

Para se identificar atividades que possam se caracterizar como acompanhamento da implementação da política pública, foram analisados, inicialmente, os Relatórios de Atividades da CAGE de 2012 a 2014 e, posteriormente, 60 Relatórios de Auditoria e de Tomada de Contas que estavam disponíveis no Portal de Transparência RS. Esses Relatórios contêm a avaliação da gestão dos administradores públicos estaduais e contemplam as mais diversas constatações, sendo, em alguns casos, relatórios extensos com mais de 100 páginas. Os Relatórios de Auditoria emitidos pela CAGE são encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), como forma de subsidiar o julgamento anual das contas dos gestores públicos.

Na leitura detalhada desses trabalhos, o direcionamento da análise foi para situações em que se pudesse evidenciar atividades de acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Foi necessário conjugar essas informações, tornando-se uma detalhada e extensa análise. Posteriormente, buscando identificar a utilização das informações produzidas pelo órgão de controle interno e os efeitos políticos das informações produzidas, foram conjugadas

as informações dos Relatórios de Atividades, dos Relatórios de Auditorias e matérias publicadas na imprensa.

Ainda, outra técnica utilizada foi a realização de entrevistas semiestruturadas com servidores da CAGE, que foram feitas com sete servidores da sede em Porto Alegre, realizadas no mês de dezembro de 2015. Nas entrevistas buscou-se contatar servidores em diferentes posições hierárquicas, com maior e menor tempo de serviço. Foram selecionados servidores com experiência nas mais diversas áreas de atuação da CAGE, mas, principalmente, nas atividades de auditoria e fiscalização, contemplando a atuação na Administração Direta e Indireta do Estado. As entrevistas foram realizadas de forma individual, a partir de um mesmo roteiro de perguntas. Todas as entrevistas foram gravadas em áudio com autorização prévia dos entrevistados e transcritas para análise e citação de alguns trechos, escolhidos a partir de sua relevância para a discussão do tema.

Os estudos preliminares da pesquisa já indicavam que muitas das atividades desenvolvidas pelo órgão de controle interno no Rio Grande do Sul apresentavam semelhanças com as expostas por Olivieri (2010) em estudo realizado sobre o controle interno do governo federal, que o caracterizam como um órgão de monitoramento das políticas públicas. No entanto, essa não é a forma como as atividades da CAGE são demonstradas em seus Relatórios de Atividades. Foi necessário um esforço de análise nos Relatórios de Atividades disponíveis conjugados com Relatórios de Auditoria.

Uma limitação importante para a pesquisa é a recente elaboração e disponibilização pública de forma detalhada das atividades desenvolvidas pelo órgão de controle interno do Estado, bem como a disponibilização dos próprios Relatórios de Auditoria. As atividades desenvolvidas pelo órgão de controle interno eram apresentadas de forma sucinta no Balanço Geral do Estado e os Relatórios de Auditoria passaram a ser publicados em 2014, mas retroagindo aos produzidos desde 2012. Outra limitação é que não existem fontes documentais públicas disponíveis sobre a utilização do uso das informações produzidas pelo controle interno e, ainda, elas não estão sistematizadas dentro dos órgãos da Administração Pública Estadual.

## 1 O CONTROLE DA BUROCRACIA COMO CONTROLE POLÍTICO

Neste capítulo discute-se o controle político da burocracia. A partir do pensamento weberiano, a literatura contemporânea é apresentada para que se compreenda o problema do controle democrático sobre a burocracia de Estado no contexto presidencialista brasileiro. Oferece-se uma análise da formação da burocracia pública no Brasil como subsídio para melhor entendimento de suas características atuais. Finalmente, uma revisão da literatura sobre os temas da relação entre a política e a burocracia na ordem democrática e do controle político sobre a burocracia no Brasil permite identificar qual é a posição e o *status* dos controles políticos no Brasil e quais são os mecanismos operantes.

### 1.1 MAX WEBER: BUROCRACIA E CONTROLE POLÍTICO

O centro da problemática weberiana sobre a relação existente entre a política e a burocracia é a questão da liderança política responsável e das garantias das liberdades individuais. A burocracia precisa ser controlada para não abusar do seu poder, tanto sobre a esfera dos direitos individuais, quanto sobre a esfera de atuação dos líderes políticos. Weber (1999) resolve esse problema por meio da noção de controle político da burocracia e de sua forma principal: o controle parlamentar.

As burocracias não constituem um fato novo: já na Antiguidade temos organizações burocráticas, sendo a mais famosa dentre elas a do Império Novo Egípcio (1580-712 a.C.), que Max Weber considera o modelo de todas as demais. Outros exemplos de burocracias muito antigas são o Império Romano, o Estado Bizantino, o Império Chink, os Estados europeus que se organizam a partir do fim da Idade Média e, finalmente, a mais antiga das burocracias ainda hoje existente, a Igreja Católica. Apesar das burocracias serem um fenômeno antigo, só modernamente tornaram-se um fator social dominante. A razão dessa mudança é que a unidade básica do sistema de produção era a família e, hoje, passou a ser a empresa burocrática (MOTTA; PEREIRA, 1991, p. 46-47). Weber preocupou-se com a questão da burocracia ao tratar, na Sociologia da dominação das formas pelas quais o poder e a dominação moldam a ação social e as relações entre os indivíduos, salientando que “todas as formas de ação social, sem exceção, mostram-se profundamente influenciadas por complexos de dominação” (WEBER, 1999, p. 187).

Dois grandes temas da Sociologia weberiana são as formas de dominação (em cujo âmbito ele desenvolve os tipos de legitimação do poder de mando: dominação legal, racional

ou burocrática, dominação tradicional e dominação carismática) e a Sociologia do Estado, em que analisa as formas modernas da dominação racional através do Estado, dos partidos e do parlamento. A burocracia ocupa posição de destaque porque é o instrumento por excelência da forma moderna de dominação - a dominação racional - e por causa das consequências para a democracia e para o exercício do governo, da posição de poder que os funcionários estatais ocupam no Estado. Weber (1999) considera poder como a probabilidade de impor a própria vontade em uma relação social contra qualquer tipo de resistência por parte de outros participantes nessa relação (poder é socialmente amorfo, se realiza em infinitas situações e relações sociais). Já a dominação é a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas e entende que um mínimo de vontade de obedecer faz parte de toda relação autêntica de dominação. Toda dominação procura despertar e cultivar a crença em sua "legitimidade" (WEBER, 1999).

A legitimidade para Weber é a crença social num determinado regime, visando a obter a obediência, mais pela adesão do que pela coação. A legitimidade transforma o poder em dominação e é o fundamento principal do poder político, já que transforma um poder de fato em um poder de direito; de tal modo que a obediência se manifesta em termos de relações de direito: o direito dos governantes a mandar e a obrigação dos governados de obedecer. A obediência dos funcionários àquele que detém o poder não é baseada, no entanto, apenas na legitimidade do soberano, mas se baseia, também, em dois outros meios, que são particularmente interessantes para os burocratas: a recompensa material (em diversas formas: feudos, prebendas, salário) e a honraria social (que pode assumir diversos formatos: honra dos cavaleiros, privilégios dos estados, honra do servidor público). Assim, a obediência não é determinada somente pela lei, mas também por medo, esperança e pelos interesses (WEBER, 1982).

Weber (1999, p. 199-200), ao falar sobre o funcionamento da moderna burocracia, tanto da pública quanto da privada, destaca que apresentam as seguintes características:

- princípio das competências fixas (distribuição fixa das atividades necessárias para a realização dos deveres oficiais, distribuição fixa dos poderes de mando e dos meios coativos, criação de providências planejadas e contratação de pessoas qualificadas segundo critérios gerais);
- princípio da hierarquia de cargos, documentação dos atos e decisões;
- especialização das tarefas;
- profissionalização da força de trabalho dos funcionários (o trabalho na organização burocrática é a ocupação principal dos funcionários e não uma ocupação amadora ou

diletante); e

- administração de acordo com regras.

Esses fatores constituem a autoridade burocrática no âmbito da dominação baseada no direito público, e, constituem a empresa burocrática no âmbito da dominação da economia privada (WEBER, 1999, p. 199). O avanço da organização burocrática deve-se à sua “superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma” de organização (WEBER, 1999, p. 212). Mas a afirmação da superioridade técnica da burocracia não significa que Weber compreendesse esse avanço como um fenômeno inexorável, que cumpriria uma função na evolução da sociedade ocidental. Diversos fatores possibilitaram o desenvolvimento da burocracia e definiram suas características atuais: fenômenos complexos como o desenvolvimento da economia financeira moderna, a racionalização do direito, a democratização, que ele denomina “fenômeno de massa”, a intervenção estatal estendendo-se aos domínios mais diversos das atividades humanas e, especialmente, o desenvolvimento da racionalização técnica (FREUND, 2003, p. 171-172).

Muitos desses desenvolvimentos contribuíram para um aspecto essencial da burocracia moderna: sua disciplina ética. O desenvolvimento da economia financeira contribuiu, por exemplo, para a disciplina burocrática ao estabelecer o pagamento em forma de salário e não mais no sistema de prebendas. O governante passa a ter mais controle sobre o funcionário, pois esse passa a depender de um montante fixo a ser pago pelo estado. A separação entre a esfera privada do funcionário e a atividade oficial, por outro lado, permitiu a profissionalização dos funcionários e a atribuição de um caráter objetivo ao cargo, desvinculando assim o funcionário de uma relação pessoal com o governante e estabelecendo a norma e não a vontade do soberano como o fundamento da subordinação e da disciplina (WEBER, 1999, p. 208).

A disciplina da burocracia moderna baseia-se na normatização de procedimentos, na profissionalização dos funcionários, na especialização do trabalho, na fixação prévia (não arbitrária) de competências e de poderes de coação, e é pressuposto absoluto do êxito da administração da dominação (WEBER, 1999, p. 540). Todo o aparato administrativo viria abaixo sem a disciplina ética da burocracia: a obediência dos burocratas aos políticos mesmo contra as próprias convicções (WEBER, 1999, p. 539). No entanto, essa eficácia da burocracia em estabelecer a disciplina dos funcionários não neutraliza conflitos entre políticos e burocratas pelo poder, pois a posição de poder da burocracia fundamenta-se no controle sobre o conhecimento técnico especializado necessário à condução do Estado, adquirido por meio da educação formal, e o controle sobre as informações exclusivas advindas do cargo

(WEBER, 1993, p. 72-73).

Bendix (1986), ao discorrer sobre as três formas de dominação, ressalta que o líder ao assumir o poder tem de tratar do mesmo problema: dirigir e controlar o “aparelho”. A obediência ao líder é pessoal e direta na dominação tradicional e carismática. Já na dominação legal, a liderança e a luta pelo poder tomam formatos muito diferentes. Uma vez que a autoridade é materializada no domínio da lei, a luta pelo poder revela-se na capacidade de influenciar na definição das regras. O político obtém essa posição por meio dos votos nas eleições e no parlamento, mas, durante seu mandato, tem que dividir com a burocracia a supervisão da execução das leis. Torna-se, portanto, fundamental o controle sobre a implementação administrativa, pois, apesar do político ser a autoridade na dominação racional legal, é a burocracia que passa a exercê-la. Com a ausência desse controle, “a burocracia usurpa o processo de decisão política, de acordo com sua tendência de transformar questões políticas em problemas administrativos” (BENDIX, 1986, p. 337-338).

O poder da burocracia é muito grande. Uma maneira de mantê-lo e aumentá-lo é conservar o segredo sobre seus conhecimentos e intenções: “tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público” (WEBER, 1999, p. 225). Deixar certos assuntos afastados da discussão pública pode justificar-se em áreas específicas como a militar e a diplomática, em que o sigilo pode ser necessário para maior eficiência da atuação do governo. No entanto, o segredo, quando tiver como objetivo o interesse no poder, ou o interesse da burocracia em ocupar uma situação privilegiada em contraponto ao parlamento ou ao monarca, deverá ser combatido (WEBER, 1999, p. 226). Assim, a burocracia, ao mesmo tempo que permite a dominação, também a desafia (WEBER, 1999, p. 537). Essas duas faces acabam gerando a luta entre funcionalismo especializado e autocracia pela direção do Estado. Tal disputa é antiga e existia antes mesmo da moderna burocracia e permanece ocorrendo nas democracias contemporâneas (OLIVIERI, 2010, p. 40).

A expansão da burocracia não representa, necessariamente, o aumento amplo de seu poder dentro do Estado, uma vez que sua indispensabilidade e conhecimento técnico não geram necessariamente poder social ou político. Existem, ainda, formas de resistência ao aumento de poder da burocracia, como a consulta a outros especialistas, a criação de órgãos deliberativos locais ou de órgãos centrais parlamentares (WEBER, 1999, p. 225).

A politização de uma parte da burocracia, especialmente do alto escalão, é uma das formas encontradas pelos políticos para se fortalecer nesse combate e se contrapor ao poder burocrático, levando à divisão dos funcionários públicos em duas categorias: funcionários especializados e funcionários políticos (WEBER, 1999, p. 538). Pode-se caracterizar os

funcionários políticos pela possibilidade de transferência, demissão ou colocação à disposição, mas o componente político da sua posição é a tarefa de manter a dominação existente em suas mesmas condições (WEBER, 1999, p. 538).

Os políticos resistem ao avanço do poder dos burocratas também por meio da geração de disputas ou concorrência entre especialistas. De acordo com Weber (1999), o dirigente pode fazer um questionamento a determinado especialista por intermédio de outro com a finalidade de chegar a uma conclusão própria, certificando-se de que não lhe foram apresentadas decisões arbitrárias (WEBER, 1999, p. 228). Dois exemplos de instrumentos bem comuns de resistência sobre a burocracia são a nomeação de funcionários pessoalmente muito próximos ou ideologicamente afinados com o dirigente para cargos de direção da burocracia e a manipulação da estrutura organizacional de forma a criar contraposições e mútuo controle entre órgãos burocráticos.

Ao discutir sobre o controle da burocracia, Weber (1999) tinha em mente a situação que a Alemanha passava na virada do século XIX para o XX com Bismarck (uma nação unificada recentemente e que buscava a construção da soberania). Considerava que a relação entre o parlamento e o governo apresentava graves problemas, pois o parlamento não controlava o governo, e em algumas situações havia até uma inversão uma vez que os burocratas que ocupavam o governo, não respondiam aos parlamentares. Weber (1999) aponta, nesse sentido, que a ausência de controle do parlamento sobre a burocracia pode levar à existência de dois tipos de problemas: a invisibilidade do desempenho da burocracia frente à população e a irresponsabilidade dos parlamentares em relação aos desafios do Estado.

A relação entre políticos e burocratas alterna tensão e complementaridade, sendo marcada pela dualidade. A complementaridade busca associar a racionalização da sociedade de massa com a das organizações e a tensão tem origem no fato de que nenhum grupo, quando detém o poder, assume uma posição de neutralidade (WEBER, 1999). No caso da burocracia, o poder dá-se pela técnica, pois a técnica é uma forma de legitimação. Porém, tal legitimação era temida. Dessa forma há a necessidade do controle político sobre a burocracia, a fim de evitar que a burocracia, por meio da sua superioridade técnica, expanda seus poderes. Tal controle é necessário porque a hierarquia e o controle hierárquico não são suficientes para garantir a disciplina da burocracia (WEBER, 1999, p. 565).

Por não existir uma divisão estanque entre as tarefas dos políticos e as tarefas dos burocratas, esses acabam exercendo a autoridade política com certa autonomia ou discricionariedade. No entanto, essa autonomia é delegada pelos políticos, sendo eles que responderão pelas decisões, ações e omissões da burocracia. Ou seja, cabe aos políticos

eleitos controlar a burocracia definindo sua direção e o rumo das políticas públicas.

Weber (1999) discute outra questão fundamental: o conflito entre a burocratização e a democratização. Afirma que este conflito fica evidente nas disputas sobre o controle da burocracia em nome da democracia. A burocracia moderna, além de ser sinônimo de disciplina é, também, autoridade política no âmbito estatal. Sua importância está em ser, ao mesmo tempo, um instrumento de dominação do líder sobre os dominados e controlar os meios de dominação, a técnica e o conhecimento que decorrem do cargo. Em função disso, a burocracia apresenta dois princípios conflitantes: “a vocação para a subordinação ao líder político e o germe da ambição para o exercício autônomo da autoridade”. Na democracia, a ameaça de o líder político perder o poder sobre a burocracia é extremamente grave: “ela coloca em risco a liberdade individual como valor e como fundamento da ação política (sem liberdade de escolha e de exercício do poder os políticos não são responsáveis pelas suas ações)” (OLIVIERI; LOUREIRO, 2006, p. 8).

Em face do avanço irrefreável da burocratização, Weber (1999, p. 542) identifica as principais ameaças à democracia da seguinte forma:

- como salvar resquícios de uma liberdade de ação individualista?
- como controlar e manter os limites do funcionalismo estatal? E qual poder fará isso?
- como suprir limites internos da burocracia, ou seja, sua incapacidade de tomar decisão?

Pode-se, portanto, entender que a ameaça da burocracia tem duas faces: a ameaça aos direitos individuais e a ameaça à liderança política responsável (WEBER, 1993, p. 54). Em uma democracia o poder deve se organizar respeitando a igualdade jurídica entre os cidadãos com base em normas, ou seja, que se organize de forma burocrática. Mas, concomitantemente, a democracia confronta a resistência da burocracia em ser controlada e dirigida pela sociedade e pelos políticos. A relação entre a democracia e a burocracia é ambígua e complexa:

a “democracia”, como tal, apesar de fomentar inevitavelmente, mas sem querer, a burocratização, e também por causa disso, é inimiga do “domínio” da burocracia, podendo criar, neste papel, rupturas e obstáculos muito sensíveis para a organização burocrática (WEBER, 1999, p. 224)

Por um lado, a democracia requer e incentiva a participação individual, além de desenvolver as condições históricas que exigem o crescimento da administração pública. Por outro, o modelo burocrático tende a inibir, ou mesmo impedir, a participação do cidadão nas decisões mais fundamentais do Estado. No entanto, a democracia continua dependendo da expansão da burocracia, uma vez que o aparato burocrático é o responsável pela garantia das

regras legais que sustentam o sistema político. Para Olivieri (2011, p. 1404), “o poder que pode se contrapor à burocracia é o poder democrático”.

Assim, apesar de a burocracia ser uma ameaça à democracia, não é possível dela prescindir. Então, podemos questionar: “como organizar os sistemas do controle democrático entre burocratas e políticos? Como organizar um sistema de equilíbrio inevitavelmente precário e instável dada a natureza conflituosa da relação entre política e burocracia?” (OLIVIERI, 2011, p.1408). Para responder a tais questões é necessário, inicialmente, apresentar como a literatura contemporânea tem discutido o controle democrático dos políticos sobre a burocracia.

## 1.2 CONTROLE DEMOCRÁTICO NO PRESIDENCIALISMO

Conforme visto, a burocracia precisa ser controlada para não abusar do seu poder. Weber resolve esse problema por meio da noção de controle político da burocracia e de sua forma principal, que é o controle parlamentar. Assim, para Weber, o controle político da burocracia é a forma fundamental de afirmação da primazia do político sobre o burocrata na direção do exercício da autoridade política independente e responsável. Ao debater o controle da burocracia, Weber, como já mencionado, considerava o problema por que passava a Alemanha sob Bismarck. O parlamento não controlava o governo e havia até uma inversão, uma vez que o governo, ocupado pelos burocratas, não respondia aos parlamentares. Entendia que isso precisava ser corrigido para restabelecer a ordem das democracias parlamentaristas, com o controle dos parlamentares sobre o governo (WEBER, 1999).

A concepção weberiana de controle político é o que O’Donnell (*apud* OLIVIERI; LOUREIRO, 2006, p. 9) chama *accountability* vertical, quando “burocratas respondem ao gabinete, este responde ao parlamento que, por sua vez, responde ao demos, através do processo eleitoral. Nessa direção, a prestação de contas dos governantes para os governados dependerá, entre outros fatores, do controle que os políticos sejam capazes de exercer sobre a burocracia.

Weber, pensando no problema específico por que passava o parlamento alemão, enfatizou que a direção a ser dada à burocracia deveria ter origem na atuação das lideranças parlamentares. No entanto, para se discutir o controle político da burocracia em sistemas presidencialistas, como o brasileiro, é necessário considerar outras formas de controle, não diretamente problematizadas por Weber, mas compreensíveis a partir de sua abordagem: “a nomeação de auxiliares diretos do presidente da república (que lhe devem lealdade pessoal e

que podem ser demitidos a qualquer momento) e a criação de estruturas de contraposição e mútuo controle entre órgãos burocráticos (*checks and balances*)” (OLIVIERI; LOUREIRO, 2006, p. 10).

No contexto presidencialista, a expansão e o desenvolvimento burocrático levaram à criação de diversas instâncias e de órgãos específicos de formulação, execução e controle das políticas públicas, o que correspondeu ao crescimento e redefinição de instâncias internas ao aparato estatal, com funções tão diversificadas quanto as de verificação de legalidade de procedimentos, de avaliação de eficiência e de participação social na formulação e implementação das políticas públicas. São órgãos dos chamados controles “horizontais”, ou seja, estruturas novas ou reformuladas, governamentais ou não, destinadas a promover a *accountability* entre diferentes instâncias governamentais durante os mandatos para suprir a insuficiência das eleições enquanto instrumento único de responsabilização dos governantes perante os governados (LOUREIRO, 2003).

O grupo de atores e procedimentos relacionados à *accountability* pode ser classificado de acordo com sua incidência vertical ou horizontal (O’DONNELL, 1998). Chama-se vertical a incidência de fora para dentro do Estado – como as eleições, a mídia, ONGs e outras associações civis – e chama-se horizontal a mútua incidência dos próprios órgãos do Estado. Com a complexificação da estrutura estatal, a necessidade de garantir o alinhamento de políticos e burocratas com a vontade popular e, ainda, a necessidade de garantir que a burocracia não usurpe a autoridade dos políticos, não se pode prescindir de órgãos de *accountability* horizontal:

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O’DONNELL, 1998, p. 40)

De acordo com O’Donnell, a *accountability* horizontal é composta de ações de natureza tão variada quanto supervisionar atos administrativos, sancionar agentes públicos e cassar mandatos políticos e, do mesmo modo, as instituições e os poderes a ela atribuídos para desempenhar tais tarefas podem ter estatutos e características muito distintos. Não obstante essas diferenças, as ações de *accountability* horizontal caracterizam-se como ações emanadas de instituições estatais e não da ação de cidadãos individualmente (como o é o voto). Essas instituições formam o sistema de divisão, controle e equilíbrio entre os poderes estatais, ao qual se somam as agências estatais de supervisão e as agências estatais de fiscalização da prestação de contas (O’DONNELL, 1998, p. 43).

As agências de supervisão e fiscalização, no contexto brasileiro, estão definidas na Constituição Federal. É o caso, exemplificativamente, do controle externo e interno, previsto nos artigos 70 e 74 da Carta Magna. No Rio Grande do Sul, uma dessas agências é a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, que é responsável pelo sistema de controle interno do Estado e contribui para o funcionamento do sistema de controles e equilíbrio entre os Poderes, que será analisada no capítulo 3.

Dessa forma, a duplicação do conceito de *accountability* responde à necessidade teórica de integrar novas instituições e instrumentos de controle criados pelo presidencialismo à análise do controle político da burocracia. Para entender esta dupla incidência dos controles no sistema presidencialista brasileiro é importante retomar certos aspectos da formação da burocracia pública no Brasil.

### 1.3 BUROCRACIA DE ESTADO NO BRASIL

De acordo com Ferrari (1981), a forma pela qual se constituíram os Estados modernos na Europa é o ponto de partida para o entendimento dos tipos de burocracia pública e privada que predominaram em cada um deles. Os países da Península Ibérica constituíram-se em metrópoles do antigo sistema colonial em cujo contexto forjaram-se a maioria das sociedades americanas, entre as quais, o Brasil. Ferrari (1981) destaca que, enquanto Portugal e Espanha definiam-se prematuramente por governos centralizados e burocráticos, o restante do continente europeu permanecia amarrado às instituições feudais que dificultavam a unificação de seus Estados. Não apenas as diferenças temporais na constituição dos Estados modernos na Europa condicionaram o tipo de burocracia que surgiria em cada um deles, mas, também, as atribuições sob as quais os processos ocorreram em cada caso.

Portugal e Espanha distinguem-se dos demais países europeus como Estados que se constituíram no início dos tempos modernos, em função do mercantilismo e da expansão ultramarina. Nestes Estados o feudalismo nunca foi tão enraizado como no restante da Europa, pois eram mesclados com as instituições e a cultura patrimonial árabe, local que foi submetido, durante parte da época medieval, a inúmeras investidas por parte do Império Muçulmano. Como demonstra Faoro (2001), o próprio reino de Portugal, formado nestes e em outros embates, bem cedo limitaria as pretensões e os direitos de sua aristocracia rural sobre a terra, que seria sempre uma concessão do rei ao senhor que a domina, mas não a governa. Estes países viriam a ter sua unidade garantida já no início da Idade Moderna e condições, especialmente Portugal, de serem os pioneiros da expansão ultramarina (FERRARI, 1981).

Essa expansão exigiu esforços e recursos que só os governos centralizados teriam condições de mobilizar, bem como reforçou o poder real e permitiu o desenvolvimento de uma burocracia de Estado com características patrimoniais.

Para Faoro (2001), as características institucionais e administrativas da metrópole portuguesa evidenciam a concentração do poder e da riqueza nas mãos do rei e/ou soberano. Dessa forma, como detentor e controlador – via dominação tradicional – das forças políticas e econômicas da metrópole, o rei e/ou soberano determinava a criação de companhias e distribuía cargos e títulos como privilégios a um estamento burocrático. Ainda conforme Faoro (2001, p. 69), “[...] o contexto econômico de Portugal, no século XV, obedece a um núcleo ativo, dinâmico associado ao Estado. Burguesia e domínio territorial estavam domesticados ao mesmo fim, sob as rédeas do soberano”, e o Brasil reproduziu o sistema montado em Portugal no século XIV por Dom João I, baseado num estamento originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que perde as rendas da terra, e que se torna cada vez mais burocrático com a entrada de letrados, mas não perde seu caráter aristocrático.

Em “Os donos do poder” de 2001, Faoro lança mão do conceito weberiano de burocracia patrimonial para argumentar que o poder político no Brasil estava concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado. Através da incorporação dos interesses (políticos, econômicos e estratégicos) do Estado patrimonial da metrópole (Portugal), torna-se possível perceber a formação da estrutura estamental no Brasil, remontando a suas origens. Para Bresser Pereira (2008), Faoro (2001) consagra uma interpretação do Brasil transdisciplinar – com entrosamento entre variáveis econômicas, jurídicas, políticas, culturais e sociológicas – e alicerçada em farta documentação histórica. Nela há dois aspectos, a seu ver, interligados às próprias raízes históricas do Brasil. O primeiro refere-se ao estamento e ao patrimonialismo, que apontam para a formação da sociedade brasileira. O segundo é a formação do Estado Nacional, que em “Os donos do poder” aparece intimamente relacionada com a evolução do comportamento estamental (FAORO, 2001). Para Bresser Pereira (2008), esta análise oferece uma visão nova do Brasil do período imperial, além de ser esclarecedora do período da Primeira República. Fica claro o papel desempenhado pela burocracia pública – um estamento burocrático-patrimonial semelhante àquele que dominava Portugal, de origem aristocrática, ligado aqui por laços de família ao patriarcado rural. Enquanto os senhores de terra e os grandes comerciantes e traficantes de escravos ocupavam-se da economia, esse estamento dominava com relativa autonomia o Estado e a política.

José Murilo de Carvalho (1979), em sua análise sobre as origens dos ministros do Império, aponta que a grande maioria da aristocracia burocrática era formada por letrados e juristas, que podiam estar ligados às famílias de proprietários de terra, mas eram, antes de tudo, burocratas patrimonialistas sustentados pelo Estado. Observa, no entanto, que isto não significava que a elite imperial fosse, como para Faoro (2001), “um estamento solidamente estabelecido que se tornava, através do Estado, árbitro da Nação e proprietário da soberania nacional”. Carvalho (1979) enfatiza a capacidade dessa elite de processar conflitos entre grupos dominantes dentro de normas constitucionais aceitas por todos e que constituía a base da estabilidade do sistema imperial. Assinala, ainda, que o Império era uma aliança do estamento patrimonialista com a burguesia mercantil de senhores de terra e grandes comerciantes. Bresser Pereira (2008) destaca, também, que o poder do estamento patrimonial era de fato grande, como aponta Faoro (2001), mas, mesmo nesse período, não pode ser considerado único. A elite patrimonialista imperial, embora tivesse origem principalmente nas famílias proprietárias de terra, aos poucos vai ganhando autonomia na sua própria reprodução, pois o que a caracteriza é o saber jurídico formal transformado em ferramenta de trabalho e instrumento de poder.

Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 105-106) utilizou o conceito de patrimonialismo para caracterizar as elites políticas brasileiras, distinguindo o “funcionário patrimonial do puro burocrata”. Observa que “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidades, formados por tal ambiente (família patriarcal), compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público”. Bresser Pereira (2008) ressalta tratar-se de um estamento de altos políticos e burocratas patrimonialistas que faziam parte da oligarquia, mas não recebiam seus rendimentos da terra, e, sim, dos proventos dos cofres do Estado, o que teve um papel decisivo na classe dirigente do Império – período cuja marca era ainda a da colonização portuguesa.

A administração pública brasileira foi gerada nestas condições e ganha formas mais definidas no Segundo Reinado. Caracterizava-se por um aparato administrativo centralizado que governa desde os centros urbanos, criados pelo mercantilismo colonial e pela organização do exército, sobre uma sociedade desarticulada e que não conseguia estar presente nos locais mais remotos. Tem início no Império um processo que assumiria formas mais acabadas na Primeira República e encorajaria o debate revolucionário de 1930, qual seja, “a superposição de uma estrutura formal burocrática de governo sobre uma base factual de poder que permanecia patrimonial e oligárquica” (FERRARI, 1981, p. 163,167).

Os militares do Exército formam o primeiro grupo burocrático a fazer parte da classe dirigente brasileira, ao lado da oligarquia econômica e da burocracia patrimonial de bacharéis que também vai se tornando moderna. Caracterizando-se cada vez mais como setor autônomo em relação aos demais setores da burocracia, o militar, especialmente do Exército, vai substituir a instituição imperial no que essa representava de unitária em relação à extensão do poder privado, e à própria burocracia (FERRARI, 1981).

De acordo com Edson Nunes (2010), nos primeiros 30 anos do século XX, os estados e as oligarquias agrárias que os dominavam controlavam todas as cartas do jogo político nacional. Reagindo à centralização existente no período do Império, a Constituição de 1891 transferiu aos estados grande liberdade de ação em matéria política e fiscal. No entanto, com a grande depressão do final da década de 20 e a fragilidade das informações financeiras e contábeis do governo, tornou-se evidente a insistência no estabelecimento de um governo mais centralizado.

A burocracia de Estado moderna já estava surgindo no final do século XIX, mas ela só ganha força política nos anos 1920, quando as camadas médias urbanas da qual faz parte revelam sua insatisfação com o domínio da oligarquia que não lhe dava espaço político, pois esta aproveitava-se do voto aberto que lhe permitia comandar o voto da população rural e da possibilidade de fraude eleitoral (BRESSER PEREIRA, 2008).

Apesar da burocracia racional-legal ter sido adotada como um paradigma por Estados capitalistas e liberais no século XIX e início do século XX, no Brasil uma progressão deste tipo somente veio à tona na década de 1930, durante a ditadura liderada por Getúlio Vargas. Com a Revolução de 1930, acontece o fim da República Velha e da experiência federalista, partindo-se novamente para a centralização. Mas esta centralização acontece sob a existência de princípios diferentes dos existentes no período imperial. A intenção, agora, era a de se construir um Estado moderno e eficiente, no molde das burocracias racional-legais, não subordinadas aos interesses oligárquicos regionais, que propiciasse uma gestão dos interesses da nação (FERRARI, 1981).

Após a Revolução de 1930, Vargas assumiu o poder enfrentando uma série enorme de desafios: na política interna, uma coalizão de apoio fragmentada; na economia interna, uma grave depressão que ameaçava a poderosa oligarquia cafeeira e a arrecadação do Estado; no âmbito das relações internacionais, um dramático estrangulamento das exportações e a necessidade imediata de renegociar a dívida, associada a fortes pressões dos bancos estrangeiros, que queriam impor condições para emprestar dinheiro ao Brasil. Vargas

respondeu a esta sobrecarga de desafios com um conjunto de medidas que teve início em 1930 e estendeu-se até 1945. O processo de mudança então desencadeado incluía:

- intervenção estatal na economia, através da criação de agências e programas, políticas de proteção ao café e transferência de todas as decisões econômicas relevantes para a esfera do governo federal;
- centralização política, reforma administrativa, racionalização e modernização do aparelho do Estado;
- redefinição dos padrões de relacionamento entre oligarquias locais e estaduais, intensificação das trocas entre governo federal e os grupos estaduais, com a simultânea centralização dos instrumentos para o exercício do clientelismo;
- incorporação do trabalho em moldes corporativos (NUNES, 2010, p. 76).

Em 1945, ao final do governo Vargas, o Brasil era um país bastante diferente em comparação à República Velha. O velho sistema federativo e liberal foi substituído por um aparelho de Estado complexo e centralizado, meios tecnocráticos de controle foram estabelecidos e concentrados nas mãos do Estado, e regulamentos corporativos foram instituídos para incorporar o trabalho (BRESSER PEREIRA, 2008). Vargas entendia que as deficiências administrativas eram centrais para explicar o atraso econômico do País. Entendia que sem uma “boa administração” nada seria possível fazer e, por isso, a reforma burocrática ou reforma do serviço público era imperativa. Em 1936, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil e, em seguida, na Carta Constitucional de 1937 passou-se a exigir concurso público para os funcionários públicos, bem como foi estabelecida a previsão de um departamento administrativo junto à presidência da República.

Em 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos. O DASP absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil e passou a ser o poderoso órgão executor da reforma. O Estado Novo, como foi denominado este período, representou, no nível administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Beatriz Wahrlich (1983) analisou a Reforma Burocrática de 1936 e resume as principais realizações do DASP da seguinte forma:

- ingresso no serviço público por concurso;
- critérios gerais e uniformes de classificação de cargos;
- organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático;

- administração orçamentária;
- padronização das compras do Estado; e
- racionalização geral de métodos.

O DASP cooperou, ainda, no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. Como agente principal da Reforma Burocrática, o DASP estava inspirado nos princípios da “administração pública científica” e sua ênfase principal foi a criação de um quadro de administradores públicos profissionais no Brasil, admitidos por concurso público. Recebeu muitas críticas, como as de Mario Wagner Vieira da Cunha (1963, p. 92):

seu defeito maior foi ter procurado criar um divórcio, inocente ou não, entre a administração pública e o quadro social e econômico a que devia servir... A implantação de suas soluções resultou uma disciplina artificialmente sobreposta às reais condições de trabalho.

Para Bresser Pereira (2008), a criação do DASP representou uma formalização do crescente poder político da burocracia pública no Brasil. O DASP passou a órgão de assessoramento técnico do Presidente e era chamado a opinar sobre os mais diversos assuntos que estivessem em discussão dentro do governo. Assim, Getúlio Vargas podia usar os argumentos técnicos do órgão para suas decisões políticas. A burocracia pública teria, ainda, no primeiro governo Vargas, um papel importante ao participar da criação das primeiras empresas de economia mista que teriam um papel decisivo no desenvolvimento do país.

Para Graham (1968), a centralização do Estado Novo tornou-se relativamente propícia para a implantação de modernas técnicas de administração no serviço público. Contudo, a implantação de uma administração “científica” encontraria no serviço público brasileiro duas espécies de resistência: a primeira interna, por parte dos próprios funcionários, preocupados em proteger seus direitos individuais contra o Estado como empregador; e a segunda na própria base de sustentação do poder, pela cooptação das oligarquias regionais e lideranças emergentes. Essa situação induzia ao abrandamento dos critérios da administração científica em relação à lotação numérica nos setores públicos, à seleção dos funcionários, à aplicabilidade das normas e etc.. As resistências apontadas seriam, em boa parte, contidas ou contornadas pelos diversos mecanismos de normatização centralizadora instituídos pelo Estado Novo.

Edson Nunes (2010), ao analisar o processo de construção institucional desenvolvido no País em meio a profundas mudanças econômicas e sociais, faz uma interpretação das relações entre sociedade e instituições políticas formais. Sua abordagem contempla o Brasil

Republicano com ênfase em sua fase posterior a 1930. Dessa análise resulta a hipótese de que o processo de construção institucional brasileiro é sustentado por quatro padrões institucionalizados de relações ou “gramáticas” que estruturam os laços de instituições formais no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimento. De acordo com o autor, durante os 15 anos do primeiro governo Vargas (1930-45), três novas gramáticas para as relações entre Estado e sociedade foram experimentadas pelas agências e regulamentos recém-criados:

- implementou-se a legislação corporativista e foram criadas instituições corporativistas;
- ensaiou-se o insulamento burocrático, através da criação de novas agências e empresas estatais; e
- buscou-se instaurar o universalismo de procedimentos, principalmente através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação de um sistema mérito.

Ou seja, a institucionalização das três novas gramáticas surgiu com a revolução de 30, interagindo e mesclando-se com os arranjos clientelistas previamente dominantes. O governo federal, cada vez mais forte, concentrou em suas mãos e “nacionalizou” os meios para o clientelismo. A institucionalização do corporativismo, do insulamento burocrático e o início do universalismo de procedimentos emergiram como resultado e, ao mesmo tempo, realimentaram o processo de construção do Estado. A concentração e a nacionalização dos recursos para o exercício do clientelismo permitiram a institucionalização combinada das quatro gramáticas em âmbito nacional.

Em 1945, com a queda do Estado Novo, é instalada a democracia, mas ela foi controlada pelo mesmo aparelho político e pelos mesmos atores que estiveram no poder durante a ditadura Vargas. A democratização de 1945 não rompeu, bem como a de 1930 não o fez, com a gramática personalista do clientelismo. O governo democrático acabou com as medidas e a legislação que cerceavam os direitos civis e desmontou parcialmente o aparato governamental do Estado Novo. Embora tenha desativado de pronto as estruturas *ad hoc* de controle, geradas a partir da guerra, sua inclinação liberalizante não dispensou os antigos colaboradores de Vargas, necessários à operação das novas máquinas estaduais, e da nova aparelhagem governamental, grandemente aumentada e sob a influência direta dos políticos. (NUNES, 2010)

O DASP foi totalmente esvaziado, como uma reação ao passado autoritário que ele representava. No final de 1945, foi retirado desse departamento o papel central no planejamento, acabando o “sistema centralizador”. Em síntese, o novo governo desrespeitou

sistematicamente as tentativas de universalização de procedimentos implantadas pelo DASP e fez um grande número de nomeações clientelistas. A dinâmica da política nacional, nesse período, abriu espaço para a barganha, com o objetivo de atender às conveniências políticas de empregar e nomear para compor e coligar, práticas que resultaram em crescimento de órgãos e quadros e destruição do sistema do mérito, instituído anteriormente (MARTINS, 1997).

A Constituição de 1946 garantiu ao Congresso brasileiro o controle do orçamento da união e, ainda, deixou pouca margem de manobra para o Executivo, na medida em que suas ações dependiam das leis que estariam sujeitas à contínua inspeção pelo Legislativo. Os partidos políticos controlavam governos estaduais, ministérios e o orçamento federal. A patronagem era responsável por milhares de nomeações na burocracia estatal tradicional e tornou difícil qualquer reforma administrativa no âmbito do funcionalismo, o que levou à caracterização do Estado brasileiro com um “Estado cartorial” (NUNES, 2010). Os partidos políticos não tinham, entretanto, controle sobre o núcleo técnico do Estado. Os tecnoburocratas desprezavam os políticos e o Congresso e promoveram um sério processo de insulamento burocrático, com o objetivo de driblar a arena por eles controlada. Os políticos eram vistos como um empecilho ao progresso e eram censurados como responsáveis pelo atraso do País nos anos que precederam à Revolução de 30. Eles representavam as oligarquias, eram também vistos como aqueles que promoviam a redistribuição irresponsável e a corrupção por causa de sua política eleitoral populista e demagógica.

Em 1950, Getúlio Vargas é eleito presidente da República e nos quatro anos que se seguem, até seu suicídio em 1954, o nacional-desenvolvimentismo de Vargas será conduzido por ele mesmo e por uma assessoria econômica da Presidência da República liderada por altos burocratas públicos. Essa assessoria consegue restabelecer as bases do desenvolvimento nacional a partir da criação de novas empresas estatais encarregadas do desenvolvimento da infraestrutura econômica do país. A Petrobrás e a Eletrobrás serão os principais resultados desse trabalho. As novas empresas estatais e a decisão do Estado de investir na infraestrutura econômica representavam vitórias para a ala nacionalista da burocracia pública econômica que, assim, concretizava seus planos de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, criava postos de trabalho, prestígio e poder para si própria (BRESSER PEREIRA, 2008).

Enquanto a burocracia pública em sentido amplo desenvolvia-se a passos largos no âmbito do Banco do Brasil, do BNDES e das empresas estatais, a burocracia pública estatutária, que a Reforma Burocrática de 1936 procurara definir e tornar meritocrática, voltara para trás (BRESSER PEREIRA, 2008). Lawrence A. Graham (1968, p. 6) estudou

especialmente o período 1945-1960 da reforma burocrática e destaca que a reforma possuía um formalismo que era incompatível com a infraestrutura política existente no País após a redemocratização de 1945:

A tentativa de reformar a administração pública federal brasileira através do uso de um estilo americano de políticas de administração pública levou à construção de um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo no qual havia um alto grau de discrepância entre as normas e a realidade.

O processo de ajustamento do sistema legal à realidade clientelista não demorou, enfraquecendo o DASP e desmoralizando a reforma. Vargas procurou restabelecer a reforma enviando ao Congresso, em 1953, um projeto global de reforma administrativa, no entanto, não consegue aprová-lo, como não o conseguiu Juscelino Kubitschek que fez a mesma tentativa.

Em 1956, Juscelino Kubitschek definiu um ambicioso Programa de Metas e utilizou uma burocracia pública não estatutária (mais flexível e mais rápida), recrutada segundo critérios de mérito, para realizá-lo. A década de 50 foi um período contraditório no Brasil, pois, ao lado da política do clientelismo, mecanismos alternativos para canalizar interesses industriais e desenvolvimentistas foram criados e escaparam ao controle da máquina política tradicional. Como o sistema partidário e a burocracia tradicional não pareciam dispostos a implementar uma estratégia ajustada de desenvolvimento nacional, criou-se um grupo de agências especiais para gerar e administrar políticas desenvolvimentistas. O forte uso de agências estatais insuladas foi a resposta ao problema criado pela necessidade da liderança estatal no desenvolvimento econômico, associado à incapacidade de reformar o aparelho de Estado tradicional, para que o desenvolvimento fosse possível. Tendo em vista as conjunturas no período pós-45, o clientelismo gerou um espaço para o insulamento burocrático, solução encontrada para fugir à dominação política do clientelismo. (BRESSER PEREIRA, 2008; NUNES, 2010).

As elites desenvolvimentistas, incluindo aquelas que haviam trabalhado no DASP, acreditavam que a modernização econômica seria impossível, a menos que as agências burocráticas de planejamento e implementação das políticas econômicas fossem equipadas com pessoal recrutado à base de competência e não de conexões políticas. A proposta de resolução deste problema era a criação de agências de formulação de política econômica estável, que não estivessem submetidas às frequentes mudanças políticas com proteção da competência e da especialização (BRESSER PEREIRA, 2008). Da mesma maneira como ocorrera com o DASP, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), autoridade

monetária brasileira e embrião do Banco Central, criada depois de 1964, foi idealizada como uma instituição autônoma e com amplo poder de arbítrio. Esta e outras agências, mais ou menos insuladas, permaneceram como enclaves de especialização que as distinguiam do restante do sistema político e administrativo. Elas possuíam um compromisso com a eficiência e com o desenvolvimento econômico nacional, além de uma certa hostilidade à atividade política (NUNES, 2010).

Pode ser atribuído ao segundo governo Vargas o início de uma utilização intencional do insulamento burocrático como forma de deslanchar projetos industriais, mas, sem dúvida, foi no governo Juscelino Kubitschek (1956-61) que o uso do insulamento burocrático foi realizado em larga escala, associando-o com a patronagem, para consolidar o avanço da industrialização brasileira (NUNES, 2010). Juscelino, ao mesmo tempo em que se amparava nas agências insuladas para desempenhar as tarefas de desenvolvimento, usava a política tradicional de empreguismo para obter apoio político, protegia as agências insuladas e garantia-lhes acesso aos recursos, enquanto geria o resto do sistema político de modo a reduzir potenciais contestações às metas desenvolvimentistas e às suas formas de alcançá-las.

O insulamento burocrático forneceu ao País uma administração econômica racional, gerida por elites profissionais modernizantes associadas a grupos empresariais internacionalizados. No entanto, o resultado da ação destas agências não foi absolutamente a criação de um “domínio público”, uma vez que suas ações não tinham por objetivo “a expansão das bases para uma cidadania universalista no País e, ao invés disso, contribuíram para manter inalteradas as bases da cidadania regulada da República Velha” (NUNES, 2010, p. 113). Ao ocupar o espaço deixado pelo sistema clientelista, as burocracias insuladas provaram sua eficiência em gerir a economia, mas não se preocuparam em criar formas de controle do aparelho burocrático pelo Congresso ou por outras agências. Os “anéis burocráticos” que ligam a burocracia técnica à burguesia internacional foram intensificados e a burocracia insulada distanciou-se da república, tal como as instituições políticas clientelistas tinham feito no passado. O governo Kubitschek pode ser considerado um período no qual o clientelismo, o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos foram combinados com grande sucesso (NUNES, 2010, p. 113).

O resultado da radicalização da esquerda e do alarmismo da direita, em um quadro de crise econômica e instabilidade política, foi o golpe militar de 1964. Na administração pública, duas situações aparentemente contraditórias ocorreram: a concentração e a centralização do poder na União, e “a rápida e significativa ampliação da Administração Indireta ou descentralizada vis-à-vis a administração direta ou centralizada no nível federal”

(WAHRLICH, 1979, p. 8). Já no início dos anos 60 formara-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituía um empecilho ao desenvolvimento do país. Esse descontentamento datava da década anterior, mas o desenvolvimento econômico acelerado que ocorria, na época, permitia que as soluções encontradas para contornar o problema encobrissem a situação, como foi o caso dos grupos executivos setoriais do governo Kubitschek. No entanto, quando a crise se desencadeia, no início dos anos 60, a questão retorna (NUNES, 2010).

O regime implantado em 1964 apresentava como compromisso o melhoramento da administração pública. O Decreto-Lei 200/67, marco inicial deste movimento, estabeleceu uma radical reestruturação da administração pública federal, baseada em princípios como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa e descentralização funcional, notadamente por intermédio da Administração Indireta, quer para atuar em setores produtivos da economia, quer para o cumprimento, com mais flexibilidade, de funções típicas de Estado (MARTINS, 1997).

A edição do Decreto Lei 200/67 instituiu uma reforma administrativa ampla com caráter nitidamente descentralizador e apresentava dois pontos principais: a distinção entre a administração direta e indireta e a criação de fundações públicas que passam a poder contratar empregados regidos pela legislação aplicada às empresas privadas. A reforma caracterizou-se, também, pela centralização da coordenação administrativa no Ministério do Planejamento, articulação sistêmica com o orçamento e criação de um sistema de controle interno. Tudo conduzido principalmente pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento, pois o DASP, restrito à administração do pessoal, mantinha-se preso aos princípios da Reforma Burocrática de 1936. Os cargos de direção superior passavam a ser preenchidos, a partir de então, a critério da Presidência da República, sendo o recrutamento realizado especialmente através das empresas estatais. O conceito de “carreira”, por sua vez, ficou limitado aos escalões inferiores (BRESSER PEREIRA, 2008).

Esse período representou uma inequívoca racionalização funcional da administração pública, embora concentrada na Administração Indireta, portadora de disfuncionalidades próprias. Nesse período, o aparelho do Estado passou por um forte processo de modernização administrativa, graças à ruptura que promoveu entre política e administração (MARTINS, 1997). No entanto, apresentou duas consequências inesperadas e indesejáveis: por um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas; e, de outro lado, ao não ter como foco mudanças no âmbito da administração direta ou central – considerada pejorativamente “burocrática” ou

rígida – não realizou concursos e não desenvolveu carreiras de altos administradores. A estratégia do regime militar de contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais acabou enfraquecendo o núcleo estratégico do Estado, prejudicando, com isso, a reforma administrativa prevista no Decreto-Lei 200/67.

No plano macroeconômico, no período de 1968 a 1974, o Estado fortalece-se e o País volta ao desenvolvimento econômico de forma acelerada, o chamado “milagre econômico”. Ocorre também o fortalecimento das empresas estatais, a nacionalização da telefonia e reformas tributária e administrativa (BRESSER PEREIRA, 2008).

No plano da burocracia pública no qual os políticos haviam perdido poder, a nova estrutura do aparelho do Estado e o fortalecimento do núcleo de empresas estatais leva a um novo aumento do poder e influência da tecnoburocracia pública. A elite burocrática política, contratada principalmente através de empresas estatais, seguia uma carreira informal e muito flexível. Cabe um destaque para o estudo realizado por Ben Ross Schneider (1991) sobre os novos administradores públicos brasileiros, neste período, que nada tinham em comum com o sistema burocrático de carreiras rígidas previsto pela Reforma de 1936. Ele utilizou como base nessa análise o modelo weberiano de burocracia, no qual a organização burocrática é fortemente institucionalizada e os burocratas são estritamente fiéis a ela. No entanto, não foi isso que encontrou no Brasil. Pelo contrário, o que viu foram organizações estatais mal estruturadas e fragmentadas, a inexistência de carreiras claramente definidas e formalizadas, e uma intensa circulação dos burocratas entre as agências. Observou também que os critérios de promoção não eram os critérios clássicos da burocracia: antiguidade e mérito aferido principalmente por exames, mas a confiança que o burocrata era capaz de inspirar em seu chefe e a capacidade de alcançar resultados.

Desde 1974, época que é considerada o final do milagre econômico, a burocracia pública civil passa a ser fortemente criticada pelos privilégios que obtivera e os empresários passam a manifestar insatisfação com o regime e a demandar o retorno da democracia. Em 1977, começa a transição democrática que termina no final de 1984 com a eleição de Tancredo Neves. Nesse período, as ideias de democracia e justiça social tornam-se dominantes. De uma forma análoga ao que ocorrera nos anos 1930, quando a burguesia industrial nacional, a burocracia pública e os trabalhadores uniram-se sob a liderança de Getúlio Vargas, para promover a industrialização, esse mesmo grupo alia-se, agora, para promover a redemocratização (BRESSER PEREIRA, 2008).

No último governo do período militar ocorreu uma mobilização contra a centralização burocrática praticada pelos governos da época, em que eram criticadas a centralização do

poder, o formalismo do processo administrativo e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática. Propunham uma administração pública voltada para o cidadão. O resultado desse movimento foi o Programa Nacional de Desburocratização (PrND), lançado pelo governo de João Figueiredo. A proposição era aumentar a eficiência e eficácia da administração pública, e as principais premissas eram:

- promover o papel complementar do Estado em atividades típicas de iniciativas privadas;
- a privatização de empresas estatais, quando o controle público não fosse justificado; e
- a manutenção de monopólios estatais nos casos em que se configurem preocupações para a segurança nacional. (BRESSER PEREIRA, 2008).

Em 1985, assume o poder um governo civil tendo sob sua direção uma burocracia estruturada sob bases autoritárias e forte intervencionismo econômico e social. A reforma administrativa foi inserida na agenda das reformas a serem promovidas para o restabelecimento da nova ordem democrática. Mas, diferentemente do que ocorreu nas duas outras grandes reformas do século XX – o DASP e o Decreto-Lei 200/67 – as reformas teriam que ser realizadas em ambiente democrático, tanto na negociação e montagem das propostas, quanto na proposição de instrumentos que democratizassem o Estado (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010).

Em 1986, o governo Sarney constituiu um grupo de estudo para reforma administrativa federal, que tinha como objetivo central o fortalecimento da administração direta por meio do restabelecimento de mecanismos de controle burocrático. A estratégia de descentralização adotada em 1967 “permitiu a coexistência de um núcleo moderno – a tecnocracia da Administração Indireta – com o núcleo tradicional burocrático, desvalorizado” (RIBEIRO, 2002, p. 8). Caberia aos responsáveis pela reforma corrigir esta distorção e produzir uma elite dirigente com o propósito de modernizar o aparelho do Estado.

Contudo, apesar de algumas medidas terem sido implementadas e institucionalizadas, o esforço não avançou e não resultou em qualquer proposta formal de reforma administrativa. Uma das medidas mais importantes foi a instituição de um plano de carreira profissional para "Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental", bem como a criação da Escola Nacional de Administração (ENAP) (RIBEIRO, 2002). O motivo das reformas não ter avançado deve-se a dificuldades políticas do novo governo, em parte pelo fato de que se continuou a criar ministérios e departamentos para acomodar todos os grupos que apoiaram a transição do regime militar para o civil, e, ainda, pela questionável

legitimidade política do presidente empossado, José Sarney. Qualquer alteração mais significativa encontrava enormes obstáculos.

As mudanças mais profundas vieram com a Constituição de 1988. Várias questões atinentes à administração pública foram inseridas. Podem ser destacadas as seguintes:

a) A democratização do Estado ganhou força na constituição com o fortalecimento do controle interno e externo da administração pública, bem como com o fortalecimento da ideia de transparência governamental com a introdução do princípio da publicidade como imperativo do poder público. Destaca-se, também, a instauração de instrumentos de participação da população na deliberação de controle dos governos. Podem ser citados os conselhos relativos às políticas públicas, as audiências públicas e as formas de consulta direta dos eleitores, tais como o plebiscito e o referendo.

b) A descentralização foi outro aspecto de mudança e visava a proporcionar oportunidades para maior participação do cidadão, bem como que se levasse em conta a realidade e as potencialidades locais e abrissem oportunidades para inovações no campo da gestão pública.

c) Outro ponto de mudança, ligado diretamente à administração pública, refere-se à profissionalização da burocracia, que propunha completar a chamada reforma do serviço civil. Diversas ações importantes foram implementadas, como o princípio da seleção meritocrática e universal, baseada na exigência de concurso público. Outras ações para melhoria das condições institucionais da burocracia foram abordadas na Constituição, tais como a previsão dos planos de carreira e a garantia do direito democrático de greve. Na época da Constituinte, a interpretação era de que essas medidas consolidavam o modelo burocrático weberiano no País, que estava incompleto desde a reforma do DASP (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010).

Apesar do impacto positivo destas mudanças, elas não foram concretizadas plenamente. No que se refere à democratização do Estado, os tribunais de contas, especialmente os subnacionais, avançaram pouco no controle sobre os governantes. No que se refere à descentralização, diversos problemas surgiram no processo de implementação, tais como a multiplicação exagerada de municípios, os poucos incentivos à cooperação intergovernamental, e, ainda, a sobrevivência do patrimonialismo local em grande parte do País. Com relação às medidas previstas relativas à profissionalização do serviço público, não obstante a qualidade dessa legislação, resultou em aumento do corporativismo estatal. Os maiores problemas neste processo tiveram início com a conquista de estabilidade por milhares de servidores, apesar de não terem prestado concurso público. Além disso, houve a incorporação de absurdas gratificações e benefícios criando falsas isonomias e as legislações

“que tornaram a burocracia mais ensimesmada e distante da população” (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010, p. 57-58).

Para Bresser Pereira (2008) a transição democrática teve um preço no plano da organização do Estado ou da administração pública. Considerando a federação, os Governadores dos estados readquirem o poder que tinham na Primeira República (1889-1930) e na Primeira Democracia (1945-1964), e, simultaneamente, os prefeitos surgem como novos atores políticos relevantes. Já no plano político-administrativo, o preço, na opinião de Bresser Pereira, foi um retrocesso burocrático. Enquanto o País descentralizava-se no plano federativo, voltava a centralizar-se administrativamente, limitando a autonomia das agências e empresas do Estado que o Decreto-lei 200 garantira. A burocracia pública atribuiu à informalidade burocrática do regime militar expressa no Decreto-lei 200 e na administração paralela os problemas do Estado brasileiro. Embora muitos de seus membros estivessem comprometidos com a onda de clientelismo que ocorreu com a chegada da democracia, não vacilaram em influir para que na Constituição – e na legislação complementar que a seguiu – fosse estabelecida uma combinação de princípios burocráticos clássicos com a instituição de privilégios para si próprios. A distinção entre administração direta e indireta praticamente desaparece e a administração pública volta a ser hierárquica e rígida. No entanto, a exigência de concurso para entrada no serviço público reduziu substancialmente o empreguismo, que tradicionalmente caracterizou o Estado patrimonialista (BRESSER PEREIRA, 2008).

O final dos anos 80 e o início dos 90 são marcados pelo acirramento da crise fiscal, o descontrole inflacionário e a formação de um consenso sobre a ineficiência do setor público (RIBEIRO, 2002). O Estado e seus burocratas seriam a causa dos males brasileiros. A burocracia – enquanto corpo de funcionários – passou a constituir-se no alvo por excelência das críticas ao Estado. Colocou-se em evidência o déficit público e a necessidade de repensar o papel do Estado, enquanto se imputava ao aumento das demandas por serviços sociais o caráter de ameaça à governabilidade democrática (BRESSER PEREIRA, 2008).

Sob alegação do esgotamento financeiro do Estado e da necessidade de redução do déficit público foi proposta a reforma do governo Collor (1990-1992) cujos objetivos eram o “enxugamento” da máquina e a diminuição de seus custos. O governo, fundamentado em um diagnóstico de gigantismo do Executivo federal, extinguiu e modificou vários órgãos públicos e implementou cortes de pessoal. Ribeiro (2002) destaca que, no entanto, não se tem registro de qualquer modelo conceitual ou plano formal de reforma administrativa. Apesar das ações de desestatização e o avanço da descentralização da política de saúde verificados neste

período, o governo Collor não rompe com a base institucional estabelecida, havendo continuidade do modelo centralizador e burocrático.

O governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, inclui na agenda uma reforma administrativa, como parte das transformações estruturais do Estado brasileiro. Foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado com a competência de elaborar diretrizes para a reforma do aparelho do Estado tendo como titular Luiz Carlos Bresser Pereira, que foi o ideólogo e articulador do projeto de reforma. Ainda em 1995, foi instituído o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), que propunha um novo modelo de gestão para o setor público a partir da redefinição do papel do Estado e da instauração de um novo paradigma de administração por resultados, denominada administração gerencial (RIBEIRO, 2002).

A reforma refletiu a influência significativa do ideário do *New Public Management* (NPM), cujo objetivo primordial é fazer a administração pública assemelhar-se à operação da empresa privada e, supostamente, adquirir sua eficiência ao reduzir custos e elevar a eficácia da prestação de serviços. Bresser Pereira (2008), destaca que, no Brasil, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, procurou-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no País. Aponta, ainda, que a estratégia do plano da reforma compreendia três dimensões: institucional, cultural e de gestão. Se a administração pública burocrática enfatizava a supervisão cerrada, o uso de regulamentos rígidos e detalhados, e a auditoria de procedimentos, a reforma proposta visava ao controle por resultados, à competição administrada por excelência e à participação da sociedade no controle das organizações e políticas do Estado (BRESSER PEREIRA, 2008).

No âmbito de recursos humanos, foram revistos os dispositivos constitucionais que definiam a estabilidade, foram alteradas as regras para a concessão de aposentadorias aos servidores e foi revisada a legislação relativa ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos. Da reforma emergiram três novas instituições de caráter público-privado (RIBEIRO, 2002):

- as agências reguladoras;
- as agências executivas; e
- as organizações sociais.

Abrucio, Pedrotti e Pó (2010, p. 59) entendem que Bresser foi o pioneiro em identificar que a administração pública mundial passava por mudanças e elas seriam necessárias também no Brasil, mas nem sempre soube “traduzir politicamente tais transformações às peculiaridades brasileiras”. Os principais avanços obtidos com a “Reforma

Bresser” foi uma grande reorganização administrativa do governo federal, com ênfase para a “melhoria substancial das informações da administração pública” que, antes, eram desorganizadas ou inexistentes, e o fortalecimento das carreiras de Estado.

Um grande número de concursos foi realizado e foi retomada a capacitação pela ENAP. O ideal meritocrático existente no chamado modelo weberiano não foi abandonado, mas aperfeiçoado. Abrucio, Pedrotti e Pó (2010, p. 59) afirmam que, certamente, condições políticas prejudicaram a Reforma, mas, em contrapartida, ela apresentou alguns erros de diagnóstico, com ênfase no fato de ter estabelecido, em grande parte das discussões, uma oposição completa entre a denominada administração burocrática e as novas formas de gestão. Essa é uma perspectiva dicotômica que leva ao entendimento de que “uma etapa substitui a outra”, contrária à ideia de um movimento em que existe, simultaneamente, a “incorporação de aspectos do modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão”.

A nova gestão pública apresenta peculiaridades quanto à necessidade de se munir de instrumentos gerenciais e democráticos para enfrentar os problemas de Estado. Ainda que o formalismo e a rigidez burocrática possam ser considerados, em determinados momentos, males a combater, os alicerces do modelo weberiano podem ser utilizados como instrumentos para promover a modernização, especialmente no que diz respeito à separação entre o público e o privado (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010). A reforma da gestão pública, enfrentou, também, um problema estrutural: profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores reduziria a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. O segundo governo FHC, mesmo tendo incorporado algumas conquistas da reforma Bresser, começou com a extinção do Ministério da Reforma do Estado (MARE) e foi marcado, na maior parte do tempo, pelo empobrecimento da agenda da gestão pública. A reforma do aparelho do Estado já tinha perdido seu ímpeto e centralidade.

Em relação à modernização do Estado brasileiro, no governo Lula, a partir de 2003, houve continuidade das iniciativas advindas da experiência anterior, especialmente no reforço de algumas carreiras, na implantação do governo eletrônico e em um novo modelo para a Controladoria Geral da União, reforçando o Sistema de Controle Interno Federal que será abordado no capítulo 2 deste trabalho, bem como o aperfeiçoamento e aparelhamento da Polícia Federal. No campo da gestão pública, duas ações no plano federativo tiveram bons resultados: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), que tiveram como objetivo modernizar a administração pública das instâncias subnacionais, particularmente no nível estadual. Depois

de mais de duas décadas em que o foco das reformas foi a redução do aparato e dos gastos estatais, estes programas priorizaram a reconstrução da administração pública com ênfase nas áreas relativas ao planejamento, aos recursos humanos, à conexão com as políticas públicas e ao atendimento dos cidadãos (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010).

Pinho e Sacramento (2015) assinalam que a reforma administrativa gerencial, promulgada em uma burocracia que tem procurado eficiência e racionalidade, colidiu com as bases do patrimonialismo que ainda sustentam o Estado no Brasil (PINHO, 1998). A dificuldade não reside nas reformas em si, mas na existência de uma estrutura que contém vários afloramentos históricos da realidade política e constituem “uma morfologia que combina elementos da burocracia weberiana com componentes patrimoniais” (PINHO; SACRAMENTO, 2015, p. 154). Os esforços envidados para reformar o aparato administrativo brasileiro parecem fadados ao fracasso em um de seus aspectos mais importantes:

[...] nomeadamente a criação de um tipo racional-legal da burocracia, modelado em uma veia semelhante ao idealizado por Weber, e que tem sido considerado como essencial para o gerenciamento de sistemas complexos, tais como o estado brasileiro e da sociedade brasileira desde pelo menos o início da segunda metade do século XX (PINHO; SACRAMENTO, 2015, p. 154)

O Brasil tem sido submetido a transformações que o tornam cada vez mais complexo, moderno e capitalista, gerando, com isso, a necessidade de um grande contingente funcional especializado, capaz de lidar com demandas incessantes da sociedade. Para esses autores, o quadro patrimonialista, no entanto, tem limitado a sociedade e o Estado desde a sua fundação, e parece, ainda, impedir o estabelecimento de uma burocracia de inspiração weberiana. As práticas desenvolvidas no âmbito da administração pública no Brasil indicam que o contexto cultural desempenha um papel decisivo na definição do modelo de gestão aqui adotado. Os elementos burocráticos introduzidos pelos sucessivos governos acabaram colidindo com valores patrimoniais e, por isso, parece prevalecer no Brasil uma mistura de burocracia moderna e patrimonialismo.

#### 1.4 CONTROLE DOS POLÍTICOS SOBRE A BUROCRACIA NO BRASIL

Considerando o cenário da formação da burocracia de estado no Brasil, como falar sobre controle político sobre tal burocracia, que é o objeto de nosso estudo? Não é fácil identificar a posição ou o *status* dos controles políticos no Brasil e os mecanismos correlatos existentes. A literatura nacional a respeito do tema é pequena, limitada a estudos de caso de

agências governamentais, e, para dar estofa à discussão, a solução proposta é lançar mão do modelo americano, uma vez que o tema é desenvolvido de forma aprofundada em muitas obras naquele país.

Para Olivieri (2011, p. 1413), os estudos brasileiros sobre a burocracia tiveram como preocupação “a formação e a institucionalização do Estado enquanto poder público” e não a relação entre burocracia e democracia. Eles não privilegiaram, portanto, a discussão sobre os controles democráticos sobre a burocracia.

Na literatura americana há uma profusão de textos sobre o tema, estando o foco mais na efetividade dos controles democráticos sobre a burocracia. Loureiro (2003, p. 21) destaca que, até a década de 70, os estudos acadêmicos nos Estados Unidos reconheciam a burocracia “como um corpo gigantesco, funcionando de forma lenta, ineficiente e discricionária, sem responder politicamente por suas decisões perante os cidadãos ou seus representantes eleitos”. Ainda ressaltavam que, apesar de ser necessária a delegação de funções técnicas à burocracia especializada, tendo em vista a complexidade do mundo contemporâneo, era destacado “o perigo que tal processo representava para a ordem democrática”. Alguns salientavam o crescimento do poder discricionário dos burocratas e outros apontavam que falhas nas definições de delegação da autoridade legislativa poderiam tornar a burocracia irresponsável e colocar a democracia em perigo (WILSON, 1975; LOWI, 1979, GALLOWAY, 1946 *apud* Loureiro, 2003). Apontavam que existiam problemas na capacidade de controle político da burocracia por parte do Presidente e do Congresso e vários fatores eram apontados como responsáveis por esta falta de controle, principalmente pelo Congresso:

- as agências burocráticas detinham mais informações que o Congresso sobre sua área de atuação;
- o acesso aos clientes propiciava alianças cliente-agência, podendo haver proteções contra investigações ou supervisões oriundas do Congresso;
- alto custo de aprovar nova legislação para redirecionar as políticas conduzidas pelas agências acabava limitando a ação legislativa.

Assim, o insulamento burocrático decorrente de tais situações garante um alto grau de poder discricionário à burocracia, sendo utilizado para perseguir seus interesses ou de grupos poderosos por quem a burocracia poderia acabar de ser capturada (*capture theory*) (LOUREIRO, 2003, p. 22-23). Nessa abordagem, ao se dar destaque ao poder discricionário da burocracia, o sistema democrático norte-americano é posto em questão em virtude de seu sistema administrativo estar organizado para servir a interesses particulares e não gerais.

Loureiro (2003, p. 23), aponta que essa visão sofreu transformações nas últimas décadas, pois o modelo da impotência dos políticos eleitos frente a uma burocracia enorme e poderosa foi substituído pela análise que “ênfatiza a capacidade dos líderes políticos em direcionar a atuação da administração de diferentes formas”. Dois fatores contribuíram para essa transformação: as mudanças políticas do início dos anos 80, em especial as alterações implementadas no governo Reagan, promovendo alterações efetivas em vários programas conduzidos por agências burocráticas; e o desenvolvimento de novos instrumentais teóricos, em especial “a teoria do agente-principal (*agent theory*) e de novos métodos empíricos de análise das relações entre burocracia e política” (LOUREIRO, 2003, p. 23-24).

Esses novos estudos utilizando, na maior parte, as mesmas evidências empíricas, chegaram a conclusões distintas das abordagens anteriores: que o controle político da burocracia é possível. Weingast e Moran (1983) realizaram estudo de caso de uma agência regulatória, a *Federal Trade Commission*, fazendo uso de modelos estatísticos elaborados, e concluíram que há uma influência sistemática do Congresso sobre a atuação dessa agência, sendo que ela não age autonomamente com poder discricionário (LOUREIRO, 2003, p. 25).

Dan Wood e Waterman (1994), partindo da abordagem iniciada por Weingast e Moran, realizaram estudo com maior amplitude em oito agências burocráticas, além da *Federal Trade Commission*, mencionada acima, e concluíram que “as burocracias não estão fora de controle”. Os autores indicam que a capacidade de resposta burocrática para o controle político é a norma, e não a exceção. Afirmam que as relações entre burocracia e política são dinâmicas, variáveis e impulsionadas tanto por forças externas, provenientes do restante do sistema político (presidente, congressistas, grupos de interesse organizados na sociedade, etc.) quanto por forças internas, originárias no interior da própria burocracia. Uma ampla gama de fatores contingentes influenciam o grau de responsividade da burocracia, tais como a mídia e a opinião pública, em geral, além dos mecanismos por meio dos quais o controle político pode ser exercido: nomeação política, controle orçamentário, reorganização da estrutura administrativa, *personnel Power*, monitoramento (*oversight*) e legislação (WOOD; WATERMAN, 1991).

Para Wood e Waterman (1994), a nomeação política e o orçamento são importantes estímulos a que a burocracia norte-americana responde e são compartilhados pelos dois Poderes. O controle sobre a direção da agência, as reorganizações administrativas e a legislação são outros mecanismos utilizados. Ressaltam, no entanto, que para o aperfeiçoamento dos controles é necessário ter informação sobre o que se passa no seio da burocracia, ou seja, no interior das agências burocráticas, e, para isso, é fundamental o

mecanismo de monitoramento das políticas. Os autores apontam que uma evidência, amplamente abordada na literatura como indicativa da ausência de controle sobre a burocracia, é a falta de informações dos políticos sobre as operações das agências burocráticas.

Para maior eficiência do controle burocrático, deve-se ter acesso a uma fonte objetiva, contínua e sistemática de informações sobre as agências burocráticas, gerando, ao mesmo tempo, um sistema de monitoramento que traga benefícios tanto para os políticos quanto para as burocracias. Dito de outra forma, a produção de fluxos contínuos de informação sobre as agências burocráticas criará uma memória institucional sobre cada uma delas garantindo a continuidade do processo de monitoramento e, assim, reduzirá os efeitos negativos que a alteração frequente dos políticos ocasiona a esse processo (WOOD; WATERMAN, 1994).

Assinalam, ainda, que um dos importantes limites do processo de controle político da burocracia localiza-se no fato de que, enquanto os burocratas permanecem por mais tempo em suas agências, os políticos que os fiscalizam estão submetidos a um processo de renovação a cada processo eleitoral. Os autores entendem que, com o monitoramento de políticas públicas, é possível oferecer aos que tomam decisões (tanto políticos, como burocratas) informações mais amplas e as implicações resultantes de certas políticas públicas ao longo do tempo (LOUREIRO, 2003; WOOD; WATERMAN, 1994).

Os autores pontuam que o monitoramento, no entanto, não termina com uma simples análise. É uma técnica continuada de levantamento e análise de dados, como suporte para um processo de avaliação ou supervisão também continuado. O monitoramento demanda a criação de estruturas institucionais que procurem superar o viés partidário, devendo criar tanto a memória institucional quanto os instrumentos objetivos de análise. Focalizando as ações e resultados de uma agência, essa técnica oferece informações úteis tanto sobre os políticos como sobre os burocratas, sobre a capacidade de respostas das agências às ações dos políticos e, ainda, sobre a natureza das ações de controle dos políticos sobre as burocracias. Ressaltam, ainda, que a utilização adequada dos mecanismos de controle possibilita promover a transparência da administração pública e a responsabilização dos políticos (LOUREIRO, 2003; WOOD; WATERMAN, 1994).

Conforme aponta Olivieri (2011), nos Estados Unidos a repartição equilibrada desses mecanismos de controle entre o Presidente e o Congresso assegura um controle efetivo entre os poderes (*checks and balances*), e, pelo fato de ambos competirem pelo controle sobre a burocracia, acaba promovendo a transparência e a responsabilização.

Em nossa revisão da literatura identificamos que, no Brasil, o número de trabalhos que abordam controle político é pequeno, a maior parte muito recente e priorizam análises de

agências reguladoras. Em outra linha, em um trabalho não tão recente, Dallari (1979), em período anterior à Constituição de 1988, desenvolveu estudo sobre o controle político das empresas públicas, onde discute o que significa controle político. O autor parte da noção de controle atribuído à Administração Pública, onde "controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro" (MEIRELLES, 1978). Entende que, em função de sua finalidade, o controle político é destinado à orientação das ações administrativas, à verificação do bom funcionamento dos órgãos e entidades, ao exame da motivação dos atos das autoridades e à verificação da implementação da política governamental. O controle serve, também, para propiciar um diagnóstico da situação e para realimentar o processo de tomada de decisões, com vistas ao constante aprimoramento das atividades. Tem por finalidade, ainda, salvaguardar os interesses da Administração Pública como um todo, propiciando economia e eficiência no desempenho das funções estatais. Em sua conclusão, enfatiza que a dinamização do controle político poderá ser um importante elemento para o equilíbrio entre os Poderes do Estado.

Entre os estudos que analisam as agências reguladoras, destacam-se o trabalho de Pacheco (2006), que discute as distintas formas de controle e destaca que, no Brasil, no debate sobre o grau de autonomia das agências reguladoras, são confundidas as formas de controle, muito frequentemente denominando "controle político" aquilo que é, de fato, controle hierárquico, e "controle social" como sinônimo de controle político. Aponta que o controle hierárquico se baseia na relação de autoridade que se estabelece entre o nomeador e o nomeado, sendo fortemente sustentado no paradigma clássico da burocracia, que pressupõe autoridade única e relações verticais de comando e controle, sendo tradicionalmente exercido pelo chefe do Poder Executivo, por meio do instituto da nomeação e demissão *ad nutum* dos ministros e demais dirigentes públicos. Já o significado de controle político é distinto e decorre da exigência de *accountability* desses entes reguladores, implica a supervisão permanente exercida por múltiplos atores e não apenas pelo Executivo.

Meirelles e Oliva (2006) também analisam agências reguladoras, especificamente em relação aos mecanismos de controle político presentes no arcabouço institucional das agências reguladoras. Os autores identificam os instrumentos de controle político utilizados na experiência americana de forma a ter um parâmetro para avaliar o modelo brasileiro dessas agências e utilizam a classificação sugerida por Kiewiet e McCubbins (1991), que classificam os mecanismos de controle em quatro tipos: desenho contratual; triagem e seleção; controle institucional; e monitoramento e prestação de contas. O primeiro mecanismo é o "desenho contratual", que se refere à fixação de regras e compromissos específicos, por meio dos quais

busca-se estabelecer interesses compartilhados entre *agents* e *principals* de forma que, ao procurar a consecução de seus próprios objetivos, o *agent* venha a atuar também de acordo com o interesse do *principal*. Já a “triagem e seleção” é o segundo tipo de mecanismo de controle à disposição dos políticos eleitos. O processo de seleção e nomeação dos quadros das agências é um dos principais campos de influência dos políticos sobre as agências. A terceira forma de controle são os mecanismos de controle institucional, sendo destacados três mecanismos: o controle orçamentário; a possibilidade de demissão de diretores; e a revogação da decisão da agência por meio de legislação direta. O controle orçamentário das agências reguladoras é um recurso que confere grande poder aos políticos eleitos para disciplinar as atividades dessas burocracias e destacam que nos EUA as atribuições relacionadas à definição e à aprovação do orçamento dos diversos órgãos integrantes da administração pública cabem ao Poder Legislativo. Por fim, são identificados os instrumentos de monitoramento e prestação de contas, que podem tanto tomar o formato clássico de auditorias e investigações, quanto serem exercidos por meio de regras procedimentais impostas às ARs. Esses autores, pontuam em sua conclusão, que estamos longe de uma situação de isolamento total das agências reguladoras, em que não haveria mecanismos de controle político à disposição do Executivo ou do Legislativo. Destacam, porém, que é notável que foram destinadas atribuições mais restritas ao Poder Legislativo, na comparação com aquelas de que dispõe o Executivo.

Outro trabalho que aborda controle político é o de Diniz e Ribeiro (2010) em que é analisada a atuação do poder Legislativo na prerrogativa de exercer tanto o “controle legislativo” quanto o “controle político” na deliberação dos atos internacionais encaminhados pela Presidência da República para deliberação do Congresso Nacional. Situam o debate no contexto da teoria da delegação e apontam diferentes tipos de mecanismos de controle, em que destacam os controles *ex ante* e *ex post*. Afirmam que os preceitos da Constituição Federal e os mecanismos de controle da agenda à disposição do poder Executivo restringem significativamente o campo de atuação do poder Legislativo na deliberação dos acordos internacionais e que a eficácia de mecanismos de controle político fica circunscrita a possíveis constrangimentos de ordem eleitoral.

Abordando especificamente os controles políticos sobre a burocracia, foram desenvolvidos estudos por Loureiro (2003); Olivieri e Loureiro (2006) e Olivieri (2010; 2011) sobre controles políticos da burocracia no Brasil, que inspiraram em grande medida este trabalho. Loureiro (2003) examina os mecanismos institucionais de controle político da burocracia no presidencialismo americano e os diferentes enfoques teóricos que explicam sua

eficácia ou não. Estabelece comparação com o Brasil e, tendo em vista os limites da responsabilização por controle parlamentar, indica, com base na literatura, algumas propostas para o aperfeiçoamento do controle dos governantes através de *accountability* horizontal e de formas de controle social.

Já Olivieri e Loureiro (2006) analisam os mecanismos e a eficácia do processo de controle político da burocracia, comparando os casos do Brasil e dos Estados Unidos. Abordam tanto as instituições chamadas de controle externo quanto interno na lógica do funcionamento do sistema político. Por essa razão, não consideram o controle interno como estritamente burocrático ou administrativo, nem tampouco o externo como a única forma de controle político. Afirmam que o controle da burocracia constitui um processo político, pois controlar nomeações, orçamento e implementação de políticas públicas é, em última instância, uma luta para controlar outros políticos.

Com o objetivo de discutir o estado dos controles políticos sobre a burocracia no Brasil contemporâneo, Olivieri (2011) faz uma revisão da literatura sobre os temas da relação entre política e burocracia e dos controles democráticos sobre a burocracia. Esta revisão analisou três conjuntos de obras: a produção weberiana sobre a relação entre governo e burocracia, a literatura norte-americana e a produção nacional. A autora afirma que o debate acerca do controle político sobre a burocracia é praticamente inexistente no Brasil, sobretudo se comparado à abundância de textos sobre o tema nos Estados Unidos.

Aponta, ainda, que, apesar das semelhanças institucionais entre os dois países, como o presidencialismo, a burocracia aberta, a entrada lateral e as nomeações políticas, a tradição clientelista (*spoils system*), não ocorreram preocupações teóricas semelhantes a respeito do controle democrático sobre a burocracia. Para Olivieri, os estudos sobre burocracia, no Brasil, não tiveram como foco a relação entre burocracia e democracia, mas entre burocracia e formação do Estado. Assinala, ainda, que na literatura americana discute-se a autonomia da burocracia e sua captura pelos interesses privados, mas de maneira diferente, uma vez que se problematiza o caráter democrático ou não da autonomia e da captura e não o caráter do Estado e suas formas de institucionalização. Na perspectiva em que o Estado é um instrumento das elites econômicas, a necessidade de controle político sobre a burocracia não tem sido um problema com ênfase de análise, pois nesta perspectiva, o controle político poderia ser interpretado como instrumento inócuo diante de uma estrutura desigual, manipulada e utilizada como instrumento de dominação. Para a autora, essa diferença de perspectiva analítica talvez seja um dos fatores responsáveis pela quase ausência do tema do

controle político sobre a burocracia na literatura brasileira que aborda o tema da relação entre política e burocracia.

Olivieri (2010, p. 54; 2011, p. 1415) afirma, no entanto, que, atualmente, é possível problematizar os controles políticos sobre a burocracia no Brasil, pois uma nova vertente de análise da política brasileira, não vinculada aos estudos sobre a formação do Estado nem aos trabalhos de abordagem mais sociológica, apresentou novas perspectivas para o estudo sobre a burocracia. É a vertente neoinstitucional e, de acordo com a autora, distingue-se pelo fato de permitir a análise da política e das instituições políticas (sistema de governo, regras eleitorais, relações entre Executivo e Legislativo etc.) como “entes analiticamente autônomos em relação à estrutura social, à estrutura de classes, ao desenvolvimento econômico-social” (OLIVIERI, 2010, p. 54).

Olivieri (2010 p. 55; 2011, p. 1416) destaca que, no Brasil, essa abordagem propiciou um importante debate em torno da governabilidade do sistema presidencialista na Nova República, como o diagnóstico de Mainwaring (1997), que apontou a ingovernabilidade do sistema político brasileiro devido à combinação das características do presidencialismo, do multipartidarismo e do federalismo, dando origem a uma série de estudos que contestavam ou confirmavam tal tese. Essas discussões produziram importantes estudos sobre as instituições políticas brasileiras, produzindo, no entanto, poucos trabalhos sobre o papel da burocracia como fonte de poder e ator político e nenhum sobre o controle democrático dos políticos sobre a burocracia.

Defende que, na literatura americana, a perspectiva neoinstitucional avançou na discussão sobre o controle democrático dos políticos sobre a burocracia com a identificação dos mecanismos de controle da burocracia e sua compreensão na perspectiva do funcionamento do sistema político, apontando os estudos de Wood e Waterman (1991) e entendendo que é nesses termos que a discussão pode ser adotada no Brasil. Aponta, ainda, que, no Brasil, a delegação do Presidente para a burocracia é controlada através dos mecanismos: nomeação, orçamento, legislação e monitoramento e suas principais características são a concentração no Executivo, em detrimento do Legislativo, e a influência da forma de construção da coalizão e do gabinete de governo sobre o funcionamento desses mecanismos de controle (OLIVIERI, 2010, p. 55; 2011, p. 1416).

Após esta revisão da literatura, podemos questionar em que termos podemos trazer essa discussão para o Brasil. Como poderemos construir controles democráticos sobre a burocracia considerando as características do sistema político brasileiro: presidencialismo consensual, federalismo forte, multipartidarismo e partidos fracos? (PALERMO, 2000;

OLIVIERI, 2010, p. 56). Em função das características de nosso sistema político, o dirigente do Executivo divide a direção da burocracia com os membros da coalizão e, com isso, o preenchimento dos cargos de direção da burocracia é feito por membros da coalizão ou por pessoas por eles indicados, não sendo necessariamente com critérios técnicos.

O problema não é a politização que a distribuição de cargos entre os aliados políticos do governo ocasiona, mas o fato de existirem, ou não, mecanismos democráticos de controle sobre a atuação desses nomeados. Ou seja, a dificuldade é como garantir a *accountability* desde a nomeação de pessoas que não necessariamente foram eleitas até sua atuação na implementação das políticas públicas (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; OLIVIERI, 2011). A resposta a essa pergunta seria por meio dos instrumentos de controle sobre a burocracia à disposição do Congresso e do Presidente que funcionam – ou deveriam funcionar – como formas de transparência e de responsabilização.

Como já exposto, os controles políticos são necessários porque há delegação de poder. O povo delega poder aos políticos para governar e estes precisam ser controlados para que não ocorram abusos de poder. Mas, também, é necessário que os políticos prestem contas do que foi feito com esse poder. Por outro lado, os políticos delegam parte do poder recebido para a burocracia e, no mesmo sentido, precisam garantir o controle sobre a atuação dessa burocracia, ou seja, é necessário que a burocracia respeite e acate a definição dos políticos sobre as políticas públicas, pois, caso contrário, o princípio democrático não é respeitado (OLIVIERI, 2010, p. 57).

De uma maneira mais específica, com a delegação do presidente (no caso federal) ou do Governador (no caso estadual) e o seu gabinete (ministros e/ou Secretários) para a burocracia, estes precisam controlar a burocracia para que seja possível prestar contas à população sobre o exercício de seus mandatos e, nesse sentido, para que isso seja possível, precisam de mecanismos capazes de exercer esse controle. Essa delegação, portanto, deve ser monitorada através dos mecanismos de controle entre políticos e burocratas: nomeação, orçamento, legislação, monitoramento. No contexto brasileiro, como já vimos, as principais características desses mecanismos são o fato de estarem concentrados no Executivo, diferente de outros países, onde estão concentrados no Legislativo, e, ainda, sofrerem influência no seu funcionamento, conforme a forma de construção do gabinete de governo (OLIVIERI, 2010; *id*, 2011).

O objeto do presente estudo é um desses importantes instrumentos de controle: o mecanismo de monitoramento. Será utilizada a abordagem de Dan Wood e Waterman (1994). Como já mencionado, para estes autores, o monitoramento é uma técnica continuada de

levantamento e análise de dados, como suporte para um processo de avaliação ou supervisão também continuado. O monitoramento demanda a criação de estruturas institucionais que procurem superar o viés partidário, devendo criar tanto a memória institucional quanto os instrumentos objetivos de análise. Focalizando as ações e resultados de uma agência burocrática, essa técnica oferece informações úteis tanto sobre os políticos como sobre os burocratas, sobre a capacidade de respostas das agências às ações dos políticos e, ainda, sobre a natureza das ações de controle dos políticos sobre as burocracias. Com a utilização adequada desse mecanismo de controle é possível promover a transparência da administração pública e a responsabilização dos políticos.

Neste trabalho, o estudo do mecanismo de monitoramento como um instrumento de controle dos políticos sobre a burocracia será analisado por meio da análise da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE que é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Estado do Rio Grande do Sul. Pretende-se analisar a CAGE em dois sentidos: como órgão burocrático, ou seja, como órgão de monitoramento administrativo sobre a execução das políticas públicas, e enquanto instrumento de controle político como um mecanismo para o governante monitorar a burocracia. No entanto, antes da análise da CAGE, será apresentado um histórico das instituições de controle interno no Brasil com o objetivo de entendermos a configuração institucional desses controles na administração pública brasileira.

## 2 HISTÓRICO DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DE CONTROLE INTERNO

O objetivo deste capítulo é apresentar a trajetória das instituições de controle interno na administração pública brasileira. Inicialmente, é apresentada uma retrospectiva dos mecanismos de controle interno no âmbito federal e, em seguida, no Estado do Rio Grande do Sul.

### 2.1 SISTEMA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Os estudos históricos sobre controle público no Brasil assinalam que o controle das contas públicas já era exercido no período colonial, quando foram criadas, em 1680, as Juntas das Fazendas das Capitâneas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, ambas jurisdicionadas por Portugal com funções restritas aos aspectos orçamentário e financeiro. Ações como o tombamento de bens públicos, arrecadação de dízimos, registro de receita e despesa já eram realizadas. No entanto, foi em 1808 que, com a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, por meio do Alvará Real, foram criadas as primeiras instituições de coordenação centralizada para cuidar das contas públicas: o “Erário Régio”, organismo encarregado de guardar os tesouros reais e o “Conselho da Fazenda”, responsável pelo controle dos gastos públicos (BALBE; 2010).

Após a independência, em 1822, nasce o Tesouro Nacional, com a atribuição de controlar o orçamento e produzir os Balanços Gerais do Estado. Em 1831, é criado o Tribunal do Tesouro Nacional – órgão que absorveu as funções fiscalizadoras do Tesouro Nacional e do Conselho da Fazenda – cuja competência compreendia a administração da despesa e da receita pública, da contabilidade e dos bens nacionais, o recebimento das prestações de contas anuais de todas as repartições e a análise dos empréstimos e da legislação fazendária. Houve uma divisão de tarefas entre o Executivo e o Legislativo no controle da administração e das finanças com a criação do Tribunal. Em 1889, com a proclamação da República, é criado o Tribunal de Contas da União, com atribuições de exame, revisão e julgamento das operações concernentes à receita e à despesa da República (OLIVIERI, 2010; BALBE, 2010).

As primeiras estruturas de controle administrativo da República têm início com a criação, em 1921, da Contadoria Central da República vinculada ao Tesouro Nacional. Essa medida estava voltada para a implantação de técnicas de contabilidade e controle dos atos de gestão visando a demonstrar aos credores internacionais que o Brasil tinha uma contabilidade eficiente e confiável capaz de retratar a situação financeira, econômica e patrimonial do País

(OLIVIERI, 2010; BALBE, 2010). Em janeiro do ano seguinte, foi instituído o Código de Contabilidade Pública – Regulamento Geral da Contabilidade Pública, que ordenou os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais, o qual teve vigência até a reforma ocorrida em 1964 (OLIVIERI, 2010). Para Balbe (2010), com este normativo foram instituídas as bases iniciais da atividade de Controle Interno, aliado ao nascimento do princípio constitucional da prestação de contas previsto na Constituição de 1934. O documento anual do Presidente da República passou a ser regularmente preparado pela Contadoria Central da República e encaminhado para análise do Tribunal e, na sequência, ao Congresso Nacional. Em 1938, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), ligado ao Presidente da República, este Departamento foi incumbido de organizar a proposta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento, atividade que, até então, era exercida pela Contadoria Central da República.

A partir de 1940, a Contadoria Central da República passou a ser denominada Contadoria Geral da República, tendo como responsabilidade a centralização da inspeção das receitas e despesas e da gestão patrimonial do governo federal. Ao mesmo tempo ocorreu, a nível federal, a primeira descentralização da estrutura de controle com criação das contadorias seccionais em cada ministério. O Decreto nº 5.226/1940 aprovou o regimento do novo órgão e fixou normas financeiras e contábeis a serem observadas em todo o País, consagrando o princípio da unidade do orçamento, de tesouraria e de contabilidade (OLIVIERI, 2010; BALBE 2010).

Com a redemocratização em 1946, o País passou a reforçar os mecanismos de controle da execução dos orçamentos públicos, e, na Constituição de 1946, foi atribuído ao Tribunal de Contas o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos. Para atender a essa obrigação constitucional, a Contadoria Geral da República deveria consolidar os balanços anuais para o encaminhamento do processo de tomada de contas, evidenciando o início da atividade de contas anuais e o entrelaçamento entre controle interno e externo (BALBE, 2010). No âmbito do governo Federal, até 1964, não existiu um sistema de controle interno, nos moldes que hoje conhecemos, mas um conjunto de estruturas administrativas responsáveis pela fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos. Cada ministério tinha seu próprio órgão de fiscalização, não havendo, no entanto, uma coordenação centralizada que supervisionasse essas atividades de fiscalização (OLIVIERI, 2010, p. 83).

A Lei nº 4.320/1964 inovou ao instituir no ordenamento jurídico as expressões de controle interno e externo. O acompanhamento da gestão pública, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas, passou a ser exercido pelo controle interno de forma prévia,

concomitante e subsequente. Para Olivieri (2010), a Lei 4320/64 especificou as atividades do controle interno, tendo reorganizado as normas de direito financeiro e de contabilidade pública. Fica instituída desde então a preocupação não apenas com a execução contábil e financeira, mas, também, com a execução física dos programas de governo, ou seja, um controle efetivo – e não apenas formal – e com a correção tempestiva dos rumos das ações do governo.

Outro marco legal da época foi o Decreto-Lei 200/1967, considerado a segunda reforma administrativa do século XX, caracterizando-se pela descentralização, delegação de responsabilidades para os gestores e substituição dos controles formais pelo controle de resultados. Houve uma profunda mudança na sistemática dos controles externo e interno na década de 60, no contexto da reforma administrativa. No controle externo, houve a extinção do sistema de registro prévio da despesa pública e a introdução de auditorias e inspeções, como nova modalidade de controle. Já no controle interno do governo federal, a principal alteração foi a adoção de um Sistema de Controle Interno desvinculado da administração e do Tribunal de Contas da União (OLIVIERI, 2010, p. 86).

A Constituição federal de 1967 incorporou essas ideias e dotou de força constitucional o conceito de controle interno ao estabelecer, no artigo 71, que a fiscalização financeira e orçamentária da União deveria ser exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, bem como dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei (CAGE, 2011). O controle interno foi incumbido de:

- a) criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; b) acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; e c) avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos” (BRASIL, 1967, art. 71 e 72).

A reforma administrativa de 1967 criou as primeiras estruturas setoriais do sistema de controle interno, que foram as Inspetorias-Gerais de Finanças, regulamentadas três anos depois. Esses órgãos setoriais eram voltados para o auxílio e o controle financeiro, contábil e de auditoria em cada Ministério, subordinando-se diretamente ao titular da pasta, e estavam sujeitos à supervisão técnica e à fiscalização da Inspetoria-Geral de Finanças, vinculada ao Ministério da Fazenda, que tinha o papel de Órgão Central do Sistema. Assim, o Ministério da Fazenda tornou-se o órgão responsável por exercer a supervisão técnica e a fiscalização sobre as unidades de administração financeira, contabilidade e auditoria dos demais ministérios (COSTA; MARTINS, 2013; MARX, 2015). Em 1979, as Inspetorias-Gerais de Finanças foram rebatizadas como Secretarias de Controle Interno, com a sigla Ciset. No entanto,

apesar de a reforma defender um controle voltado para a avaliação dos programas quanto aos seus resultados e para a eficiência da gestão, o foco continuou a ser o controle contábil sobre os recursos públicos, baseado na verificação da legalidade e conformidade dos atos administrativos (OLIVIERI, 2010; MARX, 2015).

Em 1986, o Sistema de Controle Interno foi vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, onde permaneceu até 1994. A recém-criada STN tornou-se o órgão central de dois sistemas administrativos: do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria e do Sistema de Programação Financeira. Com essas alterações foi viabilizada a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e da Conta Única do Tesouro Nacional, possibilitando um significativo avanço no controle das finanças públicas (OLIVIERI, 2010; MARX, 2015). Olivieri (2010, p. 89) aponta que, desde a criação da STN, passou a existir uma carreira única para os funcionários que atuam na área do tesouro e controle: a carreira de finanças e controle.

O escopo do sistema de controle interno foi ampliado pela Constituição Federal de 1988, que já havia inovado ao abordar a fiscalização financeira e orçamentária em uma seção específica e ao considerar o sistema de controle interno integrante do sistema de fiscalização, mas não destacava a atribuição do controle interno de controlar os resultados das políticas públicas, como aponta Olivieri (2010).

O âmbito e a estrutura do sistema de controles no Estado brasileiro estão definidos no artigo 70 da Constituição Federal de 1988. O sistema é um dos responsáveis por promover a *accountability* e a transparência e, também, pela fiscalização do patrimônio e das atividades de todas as entidades da União. A fiscalização é realizada conjuntamente pelas estruturas de controle externo e controle interno. Nos artigos 70 a 75, sob o título “Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, está definida a amplitude desta fiscalização e sua estrutura organizacional. Especificamente em relação ao controle interno, objeto de nosso estudo, as finalidades de cada um dos poderes estão delineadas no artigo 74 da seguinte forma:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária (BRASIL, 1988).

Na análise deste dispositivo verifica-se que a finalidade do controle interno e a definição de suas atividades centrais estão estabelecidas nos dois primeiros incisos: avaliar as ações do governo, tendo como referência o orçamento anual e o planejamento de longo prazo, e realizar essa análise de acordo com critérios não apenas de legalidade, mas, também, de eficácia e eficiência, como enfatiza Olivieri (2010). De acordo com a autora, ao produzir informações sobre as políticas públicas, o controle interno propicia ao governo um diagnóstico preciso da implementação das políticas públicas, permitindo que ele planeje suas ações futuras.

O texto constitucional define controle interno não apenas como controle formal da legalidade, mas como controle da eficácia das políticas públicas e, nesse sentido, deve ser abrangente, conformando “a avaliação sobre os procedimentos (controle da legalidade e da eficiência) com a avaliação sobre os fins das políticas públicas (controle da eficácia)” (OLIVIERI, 2010, p. 67). Ainda, com a Constituição de 1988, a função primordial do controle interno deixou de ser apoiar o controle externo e passou a ser avaliar o cumprimento do Plano Plurianual (PPA), a execução dos programas de governo, o orçamento e a gestão dos administradores. Esta é uma das principais alterações em relação à Constituição Federal de 1967 (OLIVIERI, 2010).

O período que se seguiu à promulgação da Constituição Federal foi bastante turbulento. Com inflação de dois dígitos, mais um plano de reformas econômicas e estabilização é lançado e culmina, em 1992, com a renúncia, seguida de *impeachment*, do Presidente Fernando Collor. Neste cenário, apesar de algumas tentativas, não houve espaço político-institucional para a remodelagem do sistema de controle interno. O controle permaneceu verificando se as despesas realizadas respeitavam os limites fixados na lei orçamentária e demais aspectos da legalidade das despesas, utilizando-se basicamente dos registros contábeis como insumo fundamental (BALBE, 2010).

A mudança só foi possível em virtude da nova conjuntura político-social e da necessidade de novas formas de exercer o controle dos gastos públicos. A descentralização das políticas públicas e o movimento em direção aos municípios limitavam a realização de auditorias no formato tradicional, que pouco podia produzir em termos de resultado em um país de dimensão continental como o Brasil. Aliado a isso, o TCU realizou auditoria operacional sobre o Sistema de Controle Interno em 1992 concluindo pela baixa eficiência e

pouca eficácia. Por sua vez, a Comissão Mista Parlamentar de Inquérito do Orçamento constatou que o controle dos gastos se mostrava frágil, levando os parlamentares a proporem a reorganização do Sistema (BALBE, 2010).

Em 1994, foi criada a Secretaria Federal de Controle (SFC) com a atribuição de realizar atividades de auditoria, fiscalização e avaliação da gestão, o que representou uma alteração significativa ao modelo instituído ainda na década de 1960. Foi este o momento em que ocorreu a separação entre as atividades, quando a SFC foi estruturada com duas secretarias adjuntas: uma para assuntos de auditoria e outra para assuntos de fiscalização. A criação da área de fiscalização tinha como função implementar as atividades de avaliação dos programas de governo, previstas no art. 74 da Constituição Federal. Essa reformulação teve como um dos objetivos a superação do controle formal e legal para a construção de uma cultura de controle relacionado com os resultados das políticas públicas (OLIVIERI, 2010; BALBE 2010).

Olivieri (2010) aponta cinco fatores político-institucionais que teriam contribuído para a mudança no sistema de controle interno e para a incorporação das pressões democratizantes pelo Sistema de Controle Interno:

- a criação do SIAFI em 1987;
- a redefinição do papel do controle interno na Constituição de 1988;
- a auditoria do TCU de 1992 e a CPI do Orçamento de 1993;
- a reestruturação do Ministério da Fazenda e o controle da inflação a partir de 1994;
- as reformas administrativas do governo Fernando Henrique Cardoso (OLIVIERI, 2010, p. 92).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, conhecido como reforma Bresser, trouxe benefícios com a recomposição dos quadros da Secretaria, a carreira de finanças e controle foi classificada como típica de Estado, com frequentes concursos. A segunda reforma – denominada também de Reforma do PPA, colocou a categoria “programa” no centro do processo de elaboração orçamentária. Tal acontecimento teve impacto significativo, uma vez que o eixo predominante das mudanças que se processavam no Controle Interno era a avaliação da execução de programas de governo. Apesar da autonomia entre estas reformas e da ausência de preocupação explícita em relação ao Controle Interno, ambas demonstraram resultados positivos para a reestruturação implementada no controle interno (OLIVIERI, 2010, p. 105-109; COSTA; MARTINS, 2013).

Em setembro de 1999, foram extintas as unidades setoriais (CISSET) e, com isso, firmou-se o processo de autoridade da SFC. Até aquele momento a SFC tinha dificuldade de exercer uma supervisão e coordenação mais efetiva e de implantar suas diretrizes no sistema, pois as unidades setoriais sentiam-se ainda limitadas em suas ações pelo fato de pertencerem à estrutura física dos ministérios. Os funcionários das CISSET foram remanejados para a SFC e para as regionais dos estados. Outra mudança foi a nova configuração das atividades de auditoria e fiscalização, passando por dois grandes processos: 1) a criação da fiscalização como técnica de auditoria; e 2) a criação do programa de fiscalização nos municípios (OLIVIERI, 2010; BALBE, 2010)

A criação da SFC e a reformulação do modelo do sistema de controle interno na década de 1990 não resultaram da ação individual de burocratas, nem da ação isolada de órgãos insulados, mas de um “processo complexo, determinado por fatores históricos, voluntarísticos e pela confluência de elementos ao acaso”, como aponta Olivieri (2010, p. 110). Balbe (2010) assinala que o Sistema de Controle Interno passou por grandes transformações e entende que a identidade do Controle Interno na União somente surge com a criação e o desenvolvimento da SFC, pois os modelos anteriores, norteados pela reforma da década de 1960, apesar de formalmente centralizados, caracterizaram-se por uma efetiva fragmentação institucional.

De acordo com Olivieri (2006, p. 10), a criação e o desenvolvimento da estrutura de controle interno foram influenciados por diversos fatores e sempre esteve muito próxima da área de gestão financeira e orçamentária e, como resultado, acabaram ficando atrelados às ocorrências dessa área. Nessa perspectiva, pode-se imaginar “que o controle interno atue na mesma lógica de gestão pouco responsiva e mais insulada que caracteriza a gestão da economia e das finanças públicas no Brasil”, pois a estrutura de controle interno está sob influência de uma parte da burocracia organizada e forte, qual seja, as carreiras da área de finanças e fiscalização, que possuem mais força para preservar seus espaços perante as outras carreiras.

Em 2001, o TCU realizou auditoria operacional em todas as transformações que a SFC implementou de 1994 a 2000 e recomendou que a Casa Civil realizasse estudos técnicos para reposicionar a SFC na estrutura do Poder Executivo, de modo a lhe dar mais autonomia e independência funcional. Até aquele momento, a SFC integrava a estrutura do Ministério da Fazenda. No ano seguinte, a Secretaria Federal é transferida para a Casa Civil da Presidência da República e dois meses depois para a Corregedoria Geral da União. A Corregedoria Geral da União tinha sido criada com a finalidade de combater a fraude e a corrupção e promover a

defesa do patrimônio público. Em 2003, a Corregedoria Geral da União passou a ser denominada Controladoria Geral da União (CGU) e as atividades de controle interno, de correição e de ouvidoria passaram a integrar a estrutura de um mesmo órgão (MARX, 2015). O leque de atuação da CGU foi ampliado em 2006 com a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, cuja finalidade é o desenvolvimento de mecanismos de prevenção à corrupção. Nessa direção, a CGU passou a desenvolver ações dirigidas ao fortalecimento do controle social, incentivando a sociedade civil a atuar no controle das políticas públicas (COSTA, MARTINS, 2013).

Atualmente, portanto, o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal tem como órgão central a Controladoria Geral da União, quem tem como competência assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições relativas à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria, bem como ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. Para realizar essas funções, a CGU organiza-se em quatro unidades finalísticas, que atuam por meio de ações coordenadas entre si: a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a Corregedoria-Geral da União (CRG) e a Ouvidoria-Geral da União (OGU) (COSTA, MARTINS, 2013; MARX, 2015).

## 2.2 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (RS)

O objetivo desta seção é apresentar um histórico do Sistema de Controle Interno do RS, que é representado pela história da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE). Diferentemente da União, existe no RS, desde 1948, uma estrutura única centralizando tanto as atividades de controle quanto de contabilidade. Pretende-se apresentar as atividades desenvolvidas, as principais mudanças e os impactos dessas mudanças na atuação da CAGE junto à Administração Pública Estadual, ao longo do tempo até os dias atuais. No histórico serão destacadas as ações relacionadas ao objeto de estudo do presente trabalho, que é o monitoramento administrativo sobre a execução das políticas públicas e, portanto, um mecanismo para o governante monitorar a burocracia.

Portanto, ao se falar em controle interno no Rio Grande do Sul (RS), a história se confunde com a história da CAGE. Para que seja possível conhecermos a história do controle interno, é necessário iniciarmos nossa análise com os Balanços Gerais do Estado (BGE), pois são nesses documentos que existem um relato dos principais fatos ocorridos no exercício, bem

como das atividades desenvolvidas pela CAGE ao longo do tempo. A análise que se segue contemplou os Balanços Gerais referentes ao período compreendido entre os anos de 1963 a 2014, que estão disponíveis para consulta em meio eletrônico, possibilitando a análise ano a ano. Quanto ao período de 1948 a 1962, foi utilizado um livro editado em comemoração aos 61 anos da CAGE, que apresenta uma síntese da gestão dos Contadores Gerais, período a período. Foi utilizado, também, o estudo de criação da CAGE, disponibilizado formalmente. Por último, foram utilizados os Relatórios de Atividade, que começaram a ser produzidos mais recentemente, de 2012 a 2014 e disponibilizados publicamente.

### **2.2.1 Histórico da CAGE**

No final da década de 30, no Rio Grande do Sul, era discutida a necessidade da centralização da contabilidade em um único órgão em função do desenvolvimento crescente das atividades do Estado, que geravam uma série de problemas. O desenvolvimento do RS refletia no aumento dos orçamentos, ampliando o campo da atividade financeira tanto na obtenção dos recursos quanto na sua aplicação. Era indispensável que a Secretaria da Fazenda, órgão responsável pela administração financeira e orçamentária do Estado, estivesse aparelhada para tanto e que o instrumento informativo, controlador e fiscalizador era a contabilidade. Até aquele momento os critérios contábeis não eram uniformes, pois não existia subordinação direta dos serviços de contabilidade das Secretarias à Diretoria de Contabilidade, e, em função disso, diversos problemas surgiam pela falta de ingerência, acarretando que o Balanço da Administração Direta do Estado fosse entregue com significativo atraso. A Diretoria de Contabilidade do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, integrante da Secretaria da Fazenda, era a responsável pela Contabilidade da Administração Direta do Estado. (ESTUDO CAGE, 1948).

Em 1939, seguindo o mesmo alinhamento da União, foi realizada a reforma da Diretoria de Contabilidade. Essa Diretoria deveria promover a centralização de todos os serviços contábeis e passou a ser responsável pela superintendência, coordenação e fiscalização dos serviços contábeis do Estado (Decreto-Lei 7.850/39). Foram definidos quadros técnicos e administrativos próprios, sendo estes providos mediante concurso. Neste período, na União, eram realizadas Conferências de Técnicos de Contabilidade Pública cujas conclusões foram base para o Decreto Lei Federal 2.416/1940 (que criou a Contadoria Geral da República e estabeleceu o princípio da unidade do orçamento, de tesouraria e de contabilidade, bem como fixou normas financeiras e contábeis no território nacional), tendo

havido a participação ativa de servidores da Secretaria da Fazenda do RS. Nesta norma foi definido que “os serviços de contabilidade serão orientados, superintendidos e centralizados por um órgão único” e ainda que “haverá, subordinados ao órgão central, serviços de contabilidade de todas as repartições”. O estado do RS, antecipando-se ao normativo, já tinha realizado a reforma e centralizado os serviços de contabilidade em uma única Diretoria (ESTUDO CAGE, 1948)

No período de 1939 a 1945, com a ampliação da atuação da Diretoria de Contabilidade, era assinalado o estabelecimento do empenho prévio da despesa, anteriormente inexistente, o aperfeiçoamento da escrituração da receita e despesa, da dívida pública e da tomada de contas dos exatores estaduais. No entanto, era apontado, reiteradamente, que, apesar dos avanços ocorridos na contabilidade da Secretaria da Fazenda e dos órgãos a ela ligados, o mesmo não havia ocorrido com as demais secretarias. Os dados indispensáveis para centralização de todo o movimento orçamentário, financeiro e patrimonial não eram enviados tempestivamente pelos serviços de contabilidade das Secretarias e Departamentos do Estado, acarretando atraso significativo na finalização do Balanço do Estado. Não havia registro dos bens patrimoniais e os movimentos orçamentários e financeiros de todos os departamentos não estavam incorporados ao balanço anual. Em face dessa situação, o controle dos gestores públicos não podia ser colocado em prática. O Diretor-Geral do Tesouro do Estado, ao encaminhar o Balanço de 1944, já alertava para a urgência de ser transformada a Diretoria de Contabilidade do Tesouro em Contadoria Geral do Estado, “visto ser impossível àquele departamento, considerando a sua atual organização, fiscalizar a execução do orçamento na totalidade das repartições do Estado” (ESTUDO CAGE, 1948).

Em função desses problemas e para atender ao princípio da unidade da contabilidade previsto no Decreto Federal 2416/40, foi constituída Comissão para elaborar estudo sobre a organização da Contadoria Geral do Estado (CGE). Inicialmente, a Comissão apontou as mesmas falhas pelas quais a Contabilidade da União havia passado antes da criação da Contadoria Geral da República. Na sua estrutura inicial, embora estivesse consagrado o princípio da subordinação das diretorias de contabilidade dos Ministérios à Diretoria Geral de Contabilidade Pública, na prática, somente após a criação da Contadoria Geral é que a centralização, coordenação e fiscalização dos serviços de contabilidade efetivamente ocorreram. A Comissão utilizou estudos realizados pelo DASP (remetidos pelo Dr. Luiz Simões Lopes, então Presidente daquele órgão) sobre a Reforma da Contadoria Geral da República para a proposta da estrutura da CGE, bem como o sistema contábil mais adequado ao Estado. Destacam que o DASP resumia as principais características que um bom sistema

contábil deveria possuir: centralização, padronização e uniformidade. Ainda utilizando o estudo deste Departamento, a Comissão definiu o sistema contábil “integrado” como o mais adequado à CGE, pois pressupõe a instituição de delegações do órgão central – contadorias seccionais – junto às Secretarias e Departamentos.

De acordo com o DASP, a adoção do sistema integrado levaria a três objetivos: manter-se-ia a centralização em um único órgão; atender-se-iam os serviços esparsos em uma cidade ou estado; e seria possível prestar informações aos administradores sobre a contabilidade dos serviços públicos. Na proposta de estrutura da CGE, os membros da Comissão destacam a recomendação do DASP, quando da reestruturação, para que se observasse a divisão de trabalho por processo, pela qual as unidades de trabalho deveriam ser determinadas pelas fases do processo de contabilização, e não pela espécie de contas que movimentam. Assim, as atividades poderiam ser agrupadas em atividades de linha, atividades de estado-maior e atividades auxiliares. Na conclusão do trabalho, eram sintetizadas vantagens da implantação da CGE, tais como: tornar possível a integral centralização dos registros contábeis; prestar informações detalhadas e com segurança aos administradores públicos sobre o andamento dos negócios públicos e o controle permanente dos responsáveis por bens e valores do Estado.

A Comissão elaborou ainda o anteprojeto de Lei para a criação da CGE, bem como sugestão para o seu quadro de pessoal. O estudo foi concluído em outubro de 1946 e apresentado ao Secretário da Fazenda. Nos documentos analisados consta o expediente de encaminhamento do anteprojeto de lei ao DASP, mas não se identificou manifestações posteriores. O Tribunal de Contas do Estado também analisou o anteprojeto e reiterou a necessidade de sua criação, apontando que o órgão representaria “o eixo do mecanismo fazendário e contábil, a viga mestra do sistema econômico, bem como o centro da orientação e controle dos atos financeiros pela sua ação precedente, concomitante e sucessiva” (ESTUDO CAGE, 1948).

Dois anos depois, foi criada a CGE com a edição da Lei 521/48, de 28 de dezembro de 1948. As atribuições previstas eram, em síntese: executar e superintender a contabilidade do Estado, levantar os balanços gerais, evidenciar a responsabilidade de todos que tenham recebido, administrado, despendido ou guardado bens do Estado, preparar e organizar tomadas de contas e cooperar com a ação fiscalizadora do Tribunal de Contas. Além das atividades próprias da contabilidade, para a CGE foram definidas funções que podem ser consideradas típicas de um órgão de controle interno. A Lei 521/48 estabeleceu a estrutura básica de um órgão central com seccionais junto às secretarias estaduais (CAGE, 2012, 2013).

De 1948 a 1951, houve um período de organização para a CGE, com a publicação dos regulamentos, criação de novas seccionais, quadro de pessoal e as demais normas que permitissem seu funcionamento. De 1951 a 1963, assumiu como Contador Geral servidor que tinha integrado a Comissão que realizou o estudo para a criação da CGE. Sua gestão foi relevante para a implantação da estrutura e para a consolidação do órgão. Em 1956, nas ações de controle, destacava-se o trabalho entre o Tribunal de Contas do Estado e a CGE e o entendimento entre as contadorias seccionais e a administração dos órgãos onde elas funcionavam. Em 1959, o alerta era para o fato de não ser possível uma visão geral e orgânica das operações do exercício e da situação financeira e patrimonial do Estado, pois o Balanço não contemplava a vasta área das autarquias estaduais, que não encaminhavam seus balanços em tempo hábil. Em 1962, o Balanço Geral conclui que “a contabilidade não pode se limitar a contemplar os fatos da gestão passada, se não, na medida em que possam ser úteis à ação futura”. A CGE não deve restringir-se a prestar informações e a exercer controles formais, mas sim assumir “funções de instrumento ativo de uma gestão eficiente”. Para atingir esses objetivos vários fatores são necessários e a implantação do orçamento por programas e atividades, combinada com a classificação econômica das receitas e despesas, será um passo decisivo nessa direção (BGE, 1956; CAGE, 2010, p. 84-85).

A partir de 1964, inovações estabelecidas na Lei nº 4.320/1964 resultaram em novas e complexas atribuições à CGE, pois foi necessário o ajuste dos procedimentos de escrituração e controle às novas técnicas de planejamento orçamentário. Os balanços passaram a ser estruturados de acordo com esta norma, alterando significativamente a classificação de receita e despesa, os padrões de apresentação dos resultados e as demonstrações do exercício, além da adoção do orçamento programado. Diferentemente da União, onde não existia uma estrutura de controle interno, no estado do RS a CGE já era considerada esta estrutura e não se identifica, no material analisado, uma mudança significativa na forma de atuação imediatamente. Os registros existentes são das dificuldades encontradas para a implementação das mudanças definidas no novo normativo. Em 1966, já é identificada a expressão “controle interno” na exposição feita pelo Contador Geral, relatando preocupação com a não incorporação de valores de rendas da Secretaria da Agricultura, da Penitenciária e da Colônia Agrícola que fugia ao controle interno e à fiscalização externa. Em 1969, a expressão “Órgão de Controle Interno”, para a CGE, é utilizada na manifestação do Contador no encaminhamento do Balanço do Estado (BGE, 1963, 1964, 1966, 1969)

Mudanças importantes ocorrem entre os anos 1965 e 1970, quando foram criadas as Contadorias Seccionais ligadas aos Poderes Legislativo e Judiciário (Decretos nº 17.685/1965

e 20.151/1970, respectivamente), ampliando o campo de atuação da CGE, que, agora, não estava mais restrito ao âmbito do Poder Executivo. Com a alteração, a CGE passou a ser um “órgão de Estado”, apesar de permanecer vinculada administrativamente à Secretaria da Fazenda. Ainda, em março de 1970, o Governo do Estado, tendo em vista a Reforma Administrativa que estava em curso, e apresentando como justificativa a necessidade de aperfeiçoar o sistema de contabilidade e agregar a ele um sistema de auditoria interna, criou o Sistema de Contabilidade e Auditoria do Estado do Rio Grande do Sul. O Sistema teve como órgão central a Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE), que substituiu a antiga CGE. Institucionalizou-se, então, a função “auditoria” como integrante do sistema de controle interno do estado, atuando preponderantemente na Administração Indireta (autarquias, fundações e empresas) (BGE, 1965, 1970).

No período de 1972 a 1974, as atribuições da CAGE passaram por mais mudanças, com a nova incumbência de realização de auditoria contábil da Administração Direta e Indireta, estendendo-se, em seguida, à totalidade das Fundações criadas pelo Estado, bem como às Sociedades de Economia Mista. Nesse ínterim, a CAGE deu início a projeto que visava ao processamento eletrônico das contas a pagar e da execução das despesas e incluiu a automação da totalidade dos atos de escrituração, que entrou em funcionamento em 1977. Além disso, foram iniciados estudos para submeter o controle dos materiais existentes em almoxarifado, dos bens móveis e dos imóveis, ao processamento eletrônico. Todas essas ações sob responsabilidade e gerenciamento da CAGE (BGE, 1972, 1973, 1974).

Em 1978, entrou em vigor a Resolução nº 234/1977 do Tribunal de Contas do Estado, que transferiu para a CAGE uma gama de responsabilidades que eram de competência exclusiva daquela Corte de Contas, principalmente em relação às Tomadas de Contas dos gestores Estaduais (BGE, 1978). Em 1979, o órgão de controle interno desenvolveu ações a fim de tornar possível que as atividades de controle fossem totalmente computadorizadas, o que viabilizaria o fornecimento de informações orçamentárias, financeiras ou patrimoniais de forma imediata. Tem início nesse período a migração do sistema mecânico para o sistema eletrônico de dados. No ano de 1981, objetivando propiciar uma melhor identificação e interpretação das informações acerca da situação econômico-financeira do Estado, a CAGE promoveu uma alteração significativa na forma de apresentação do Balanço Geral do Estado. O mesmo passou a ser editado em três volumes, buscando facilitar o manuseio, a divisão em capítulos específicos, a racionalização e, ainda, incorporou avaliação da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e dos recursos vinculados. Nesse ano, o órgão realizou, dentro do controle automatizado da gestão econômico-financeira do Estado, a estruturação de dois

grandes subsistemas:

- “Informações Orçamentárias e Financeiras” (IOF), para o acompanhamento da execução orçamentária, controle de conta corrente de fornecedores e análise das despesas orçamentárias, voltadas à prestação de contas do Chefe do Poder Executivo; e
- “Automação de Relevação Contábil” (ARC), para o acompanhamento da posição patrimonial e financeira por meio da escrituração de todos os atos de gestão (BGE, 1978, 1979, 1981; CAGE, 2010).

Com a implantação dessas ferramentas, o Controle Interno passou a desenvolver instrumentos para o monitoramento da gestão da Administração Pública Estadual, que vai sendo aprimorado no decorrer dos anos. Isso é reforçado pelo fato de, em 1983, ter havido a implantação do sistema de Administração Financeira do Estado (AFE), cujo funcionamento permitia o processamento das informações em tempo real. Anteriormente, as informações eram processadas por lotes e os dados atualizados com um dia de atraso. O sistema permitiu o acompanhamento orçamentário, financeiro e patrimonial com maior agilidade nos trâmites da despesa pública (BGE, 1983). Houve, ainda, a ampliação das funções da área de auditoria, alcançando a totalidade das secretarias de estado, autarquias e fundações e parte das sociedades de economia mista. Nesse período, a CAGE emitiu relatórios sobre os controles internos e sobre as demonstrações financeiras da totalidade das autarquias e fundações, nove sociedades de economia mista e sete subsidiárias. Ainda em 1983, o aprimoramento na forma de apresentação do BGE resultou na disponibilização à administração pública do RS de uma análise do programa de trabalho proposto vis-à-vis ao executado pelo governo. Propiciou, ainda, subsídios para tomada de decisão da administração superior quanto à execução orçamentária do ano seguinte e na montagem de planejamento futuro (CAGE, 2010, BGE, 1983).

A prestação de contas do Governador foi amplamente reformulada pela CAGE nos anos de 1984 e 1985. Tais alterações foram iniciadas em 1981, resultando em modificações na composição e na estrutura da prestação de contas, quando as informações passaram a ser fornecidas em tempo hábil para a tomada de decisões da Administração Estadual. Foi ampliada, ainda, a utilização do AFE para o registro e controle da execução orçamentária, sendo introduzida a escrituração patrimonial, além de todos os lançamentos contábeis do sistema orçamentário já estarem automatizados (BGE, 1984, 1985). A partir da nova Constituição da República de 1988, ocorreu um fortalecimento significativo do papel do controle interno no País. No mesmo ano, a CAGE, em comemoração aos seus 40 anos,

organizou a 1ª Jornada Brasileira de Controle Interno do Setor Público com o objetivo de discutir a nova posição do controle interno à luz do texto constitucional, possibilitando a troca de experiências entre os representantes dos sistemas de controle interno do País. Era ressaltado que a ampliação e o fortalecimento no papel do controle interno e de seus agentes exigiam a implementação de ações eficientes e eficazes na fiscalização dos recursos públicos, sob pena de responsabilidade solidária. O resultado desse evento apontou a necessidade de integração dos responsáveis pelo controle interno no País e a busca por uma atuação uniforme e coerente (BGE, 1988).

Em outubro de 1989, os constituintes estaduais “aperfeiçoaram o dispositivo da Constituição Federal e consagraram o tipo de organização do sistema de controle interno existente no Estado do Rio Grande do Sul, desde a criação da CAGE em 1948” (BGE, 1989, p. 19). O controle interno encontra-se abordado no artigo 76 da Constituição Estadual, definindo que o Sistema de Controle Interno previsto no artigo 74 da Constituição Federal tem no estado organização una e integrada composta por um órgão de contabilidade e auditoria geral (BRASIL, 1988). A estrutura integrada consiste num órgão central com delegações (Contadorias Seccionais) junto às diversas unidades administrativas componentes da administração pública nos três poderes. Essas delegações estão administrativa e tecnicamente subordinadas ao órgão central, garantindo a uniformidade de critérios e a indispensável independência aos agentes do controle interno (BGE, 1989).

A CAGE teve significativa participação na Reforma Administrativa do Estado, iniciada em 1991, que se estendeu até meados de 1992, com a execução de auditorias operacionais, atuando efetivamente desde as etapas de planejamento e avaliação das medidas a serem propostas, bem como das modificações a serem implantadas com base nos diagnósticos originários de tais auditorias. Nesse período, destaca-se que cabia à CAGE estruturar-se para produzir as informações e o acompanhamento dos planos de governo, consoante os princípios definidos na Constituição (BGE, 1991, 1992, CAGE, 2010).

Em 1994, foi institucionalizada a obrigatoriedade do encaminhamento ao Ministério Público Estadual, pelo Contador e Auditor-Geral do Estado, dos documentos emitidos pela CAGE em que aparecessem ocorrências previstas no art. 102 da Lei federal nº 8.666/1993 e ocorrências de configuração dos crimes previstos na Lei federal nº 8.429/1992. Fica evidente, nessa competência, a autonomia em relação à Secretaria da Fazenda e ao Governo do Estado, pois irregularidades de qualquer Órgão ou Entidade devem ser relatadas diretamente ao Ministério Público (BGE, 1994). Ainda, em 1994, foi concluída a implantação de nova versão do Sistema de Administração Financeira do Estado na administração direta e indireta: o AFE

II substituiu o AFE I após 10 anos de utilização ininterrupta. Ao longo dos anos foram mostrando-se necessários ajustes e melhorias, como a criação de uma interface de fácil utilização, bem como a garantia de credibilidade. Esse sistema possibilitou aos administradores o acesso de forma imediata, aos dados da execução orçamentária, financeira e patrimonial propiciando a obtenção de informações gerenciais, indispensáveis à tomada de decisão (BGE, 1994; CAGE, 2010).

No âmbito do RS, entre 1995 a 1998, foram desenvolvidos três programas de reformas denominados Programa de Reforma do Estado, de Reforma da Gestão Pública e de Ajuste Fiscal. Em linha com os programas, adotou-se, no âmbito da CAGE, um “ousado plano de ação” visando à reformulação institucional do sistema e à modificação na filosofia de controle, assumindo uma postura preventiva e orientadora, com enfoque na gestão”. O plano abrange ações como: revisão conceitual e metodológica do sistema de controle interno, constante do Decreto 38.553/1998, implantação de um programa interno de qualidade, ampliação do controle de receita, instituição do Sistema de Informação da CAGE (SINCAGE), aprimoramento do Sistema de Administração Financeira (AFE II), e a realização da III Jornada Brasileira de Controle Interno do Setor Público (BGE, 1998, p. 22).

Dentre as ações desenvolvidas constantes do plano de ação ressaltam-se:

- a revisão conceitual e metodológica dos procedimentos de controle interno (Decreto 38.553/98), abrindo espaço para a manifestação do contraditório: identificada uma irregularidade, emite-se um “Comunicado” (documento que relata e orienta os administradores sobre os atos de gestão, apresentando recomendação, quando couber, para regularização ou melhoria), sendo dada a oportunidade do contraditório ao gestor, antes da emissão do Relatório e encaminhamento ao Tribunal de Contas e outros órgãos;
- a disponibilização, no SINCAGE, da legislação estadual atualizada e dos atos da CAGE para acesso na rede da Secretaria da Fazenda, facilitando a orientação da administração pública;
- a criação de duas novas divisões: a Divisão de Controle de Receita e a Divisão de Normas e Trabalhos Especiais, visando ao aprimoramento dos controles (BGE, 1998; CAGE, 2010).

Em comemoração aos 50 anos da CAGE, foi realizada a III Jornada Brasileira de Controle Interno do Setor Público. A Contadora e Auditora-Geral à época destacava que “às vésperas de completar 50 anos, volta-se a repensar o controle interno e buscar novas metodologias de trabalho, adequadas aos princípios da eficiência, eficácia e economicidade

aplicados à gestão pública” (BGE, 1998, p. 22; CAGE, 2010, p. 127).

Nesse período, ainda, foram criados novos instrumentos de controle: O CADIN/RS e o Certificado de Capacidade Financeira de Licitantes. O CADIN/RS é o Cadastro Informativo de Pessoas Físicas e Jurídicas que tenham pendências com o Estado. É um instrumento que possibilita ao Governo do Estado acessar, de forma centralizada, informações relativas aos débitos de pessoas físicas e jurídicas com a administração pública, evitando, assim, o repasse de recursos e concessão de incentivos fiscais a pessoas físicas e jurídicas que possuam pendências para com o Estado. O Certificado de Capacidade Financeira de Licitantes é emitido após a análise das demonstrações contábeis através de alguns índices contábeis e habilita econômica e financeiramente empresas para participarem das licitações (CAGE, 2010)

Com o objetivo de fortalecer a transparência do processo de gestão dos recursos e dos gastos públicos e, dessa maneira, permitir o acompanhamento e monitoramento das finanças públicas estaduais, foi editada a Lei Complementar nº 11.299, no final de 1998. A norma define que todo o processamento da execução orçamentária, compreendendo empenho, liquidação e pagamento de despesas e o ingresso de receitas, bem como da execução extraorçamentária, deverá ser efetuado pela CAGE, em tempo real, através do sistema AFE. Reforçando a concentração no órgão de controle interno do controle da execução da despesa e da receita pública estadual, em todas suas fases (BGE, 1998).

No período de 1999 a 2002, enfatiza-se uma nova postura do controle interno com foco na prevenção, na orientação aos gestores, na racionalização das rotinas com enfoque na gestão. Dentre as ações destacam-se: disponibilização de informações gerenciais, inclusão dos dados contábeis na internet com o recém-criado “finanças on-line”, disponibilizando informações contábeis do RS em tempo real, pioneiro entre os estados do Brasil; o desenvolvimento do projeto “auditoria sem papel”; cursos de gestão pública em parceria com a Escola Fazendária; implementação de projeto-piloto de acompanhamento na administração direta a fim de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo; desenvolvimento de embrião da nova versão do sistema contábil e orçamentário do Estado denominado agora Finanças Públicas Estadual (FPE). A responsabilidade do controle interno aumentou com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), devido à necessidade da elaboração de inúmeros relatórios que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e a delegação ao sistema de controle interno da fiscalização do cumprimento das normas estabelecidos nessa lei (BGE, 1999, 2000, 2002).

No período de 2003 a 2006, a CAGE fez uma parceria com o Departamento da

Despesa Pública Estadual para desenvolver o Sistema de FPE, que substituiria o AFE II. O objetivo era disponibilizar uma ferramenta de gestão integrada, além de possibilitar o gerenciamento e o controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial. O FPE é um sistema modular de gestão integrada governamental e atende aos três Poderes e ao Ministério Público, e sua administração e gerenciamento cabe à CAGE e ao Tesouro do Estado. Mais instrumentos de controle foram implementados neste período: o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar (CFIL/RS) e o Cadastro para Habilitação em Convênios. O último é um módulo do FPE e possui informações de todos os convênios firmados no âmbito da administração direta, das autarquias e das fundações do estado (CAGE, 2010; BGE, 2002, 2004, 2005, 2006).

Um novo modelo de atuação do controle interno junto à Administração Indireta é criado nesse período: uma Delegação da CAGE no Instituto de Previdência do Estado (IPERGS), que se distingue pela presença permanente em uma autarquia, com atuação preventiva e concomitante, participando no fluxo do processo, ampliando o controle na Administração Indireta do estado. Além disso, foi disponibilizada, na *internet*, a Base de Legislação da CAGE, por meio do SIN CAGE, ferramenta que possibilita o acesso dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e do público em geral a toda legislação estadual consolidada (atualizada diariamente), bem como às informações publicizadas pela CAGE (BGE, 2006, 2007).

Em 2007, o Controle Interno do RS participou ativamente da criação do Conselho Nacional dos órgãos de Controle Interno dos Estados e do Distrito Federal (CONACI), entidade civil com personalidade jurídica própria que tem por objetivo possibilitar maior intercâmbio e melhor qualificação dos agentes que atuam na área de controle interno. Houve ingresso de novos servidores com diversas formações acadêmicas. Há dezesseis anos sem concurso, até aquele momento o corpo técnico da CAGE era formado por contadores, devido às restrições do concurso de 1990. Neste longo período sem ingresso de novos servidores, a carência de pessoal foi sistematicamente apontada nas mais diversas esferas do Estado, pois inúmeras atividades haviam sido agregadas às responsabilidades já desenvolvidas pela CAGE (BGE, 2007; CAGE, 2010). O ingresso desses servidores, com formações distintas como engenheiros, advogados, tecnologia da informação, entre outros, propiciou a ampliação da realização de auditorias operacionais com o acompanhamento da política pública.

A comemoração dos 60 anos da CAGE, em 2008, deu destaque ao seu pioneirismo: “muito antes da Constituição de 1988 e da LRF, foi instituído por lei, no Rio Grande do Sul, um órgão de controle com prerrogativas e independência que hoje ainda poucos possuíam no

Brasil”. Apontam, ainda, que, com “atuação em toda a Administração Pública Estadual, a CAGE é o único órgão de controle interno do País que atua de forma una e integrada”. Ao longo dos 60 anos de atuação, a CAGE desenvolveu grande esforço no combate à corrupção e que as ações de orientação, fiscalização, desenvolvimento e gerenciamento de sistemas, entre outras, visam a garantir que os recursos públicos “sejam aplicados em prol da sociedade” (BGE, 2008, p. 18).

De 2008 a 2010, o Controle interno do RS desenvolveu o Projeto Transparência RS, que fazia parte do Programa de Ajuste Fiscal do Governo do Estado com o intuito de recuperar as finanças públicas estaduais. O projeto era composto por três eixos: qualificar a informação; prevenção e combate à corrupção; e fortalecimento do controle social. Todos em conformidade com as prerrogativas do Órgão de Controle (BGE, 2009).

No eixo da Qualificação da Informação destaca-se a conclusão da implantação do FPE em toda a Administração Pública Estadual, excetuando-se apenas as empresas estatais. O sistema é uma importante ferramenta gerencial e de controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial. Ordenadores de despesa e operadores (mais de 6.000 usuários) foram treinados pelos servidores da CAGE. Outra ação implementada neste eixo foi a integração com a execução financeira do Sistema de Convênios, permitindo o controle da execução física e financeira em todas as etapas. Com essas informações o gestor público pode gerenciar seus convênios, além de permitir que os órgãos de controle e, em especial, a sociedade possam fiscalizar a correta aplicação dos recursos, garantindo maior transparência dos atos de gestão (BGE, 2009). Todas as ações desenvolvidas mediante a automação de processos geraram ganhos na simplificação, padronização e controle dos processos, com maior transparência e segurança das operações, permitindo disponibilizar uma informação mais qualificada para o processo decisório dos gestores públicos e à sociedade, fortalecendo o exercício do controle social.

Em relação à Prevenção à Corrupção, foram desenvolvidas ações com foco na orientação aos gestores públicos, como a publicação do Manual do Gestor Público, oferecendo uma fonte de consulta e orientação para a tomada de decisão pelos gestores públicos. Nos anos seguintes, o Manual teve sua segunda e terceira edições, em função da demanda, tornando-se um guia de consulta permanente para orientar a ação administrativa dos gestores estaduais (BGE, 2009, 2010). No terceiro eixo, denominado Fortalecimento do Controle Social, desenvolveu-se o Portal de Transparência do RS, com lançamento oficial em agosto de 2009. O objetivo da ação foi aumentar a transparência da gestão pública e contribuir para o aumento da conscientização da importância da participação da sociedade na

Administração Pública (controle social) e no acompanhamento da correta aplicação dos recursos (BGE, 2009, 2010).

Nesse período, houve esforços para a implantação de sistema de custos do setor público estadual, visando à disponibilização de instrumentos de monitoramento dos gastos públicos, bem como informações qualificadas para o processo decisório. O piloto foi na Secretaria da Educação com a identificação de gastos por nível de centro de custo, possibilitando ao gestor informações gerenciais para o processo decisório: a escola como centro de custo possibilitou estratificar e comparar gastos de igual característica, identificando desconformidades e agindo preventivamente. Naquele momento era destacada a implantação da contabilidade de custos como ferramenta de extrema valia para os administradores e órgãos de controle (BGE, 2009, 2010). No início de 2010, ocorre novamente ingresso de servidores com formação acadêmica multidisciplinar levando à ampliação do escopo dos trabalhos de auditoria e fiscalização com foco na implementação da política pública.

Importante mudança ocorre em 2010, com a edição da Lei Complementar nº 13.451, de 26 de abril de 2010, a Lei Orgânica da CAGE e do regime jurídico da carreira de Auditor do Estado, resultado da reorganização das atividades fazendárias para adequação à matriz constitucional. Até aquele momento havia uma única carreira de servidores de nível superior na Secretaria da Fazenda: o Agente Fiscal do Tesouro do Estado (AFTE). Com a edição da Lei foram criadas a carreira de Auditor do Estado (AE), que passou a ser a carreira dos servidores da CAGE, e a carreira de Agente Fiscal, encarregada de desempenhar as atividades da administração tributária. No entanto, os AFTE que não optaram pela nova carreira (AE) permaneceram em exercício no órgão de controle interno, sendo-lhes asseguradas as mesmas atribuições previstas para os Auditores do Estado. A lei reforçou o papel da CAGE no contexto estadual, com carreira própria e com regime jurídico especial, por ser considerada carreira de estado (BGE, 2010, 2011, CAGE, 2013).

Houve, em 2011, a institucionalização de uma seccional da CAGE, especializada em licitações, para atuar junto à central de compras do Estado. O objetivo é orientar os gestores, bem como examinar previamente todos os processos licitatórios que passam pela central. Em outubro de 2012, foi instituído por Decreto governamental o Sistema de Informações de Custos do RS, sistema pioneiro que deverá ser implantado em todos os estados, em observância às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e as normas da Secretaria do Tesouro Nacional. A CAGE já trabalhava neste sentido, mas sua ação não se limitava à observância das normas legais, visava sim, a disponibilizar um sistema de custos estruturado para a utilização em toda a administração, subsidiando a tomada de

decisões dos gestores com utilização mais eficaz dos recursos públicos. Outro marco histórico para a CAGE, no exercício de 2012, foi a eleição e posse dos primeiros membros de seu Conselho Superior, previsto na Lei Orgânica de 2010 (BGE, 2011; CAGE, 2012). Houve, nesse período, a instalação de uma Unidade de Inteligência no órgão, para qualificação do controle interno, e a instituição do Grupo Gestor da Transparência (GGT), de natureza permanente, com atribuições que vão desde a revisão técnica do Portal de Transparência do RS até o aprimoramento das relações com outras instituições, visando ao fomento das práticas de controle social (BGE, 2011, 2012). O Relatório de Atividades da CAGE começa a ser elaborado em 2012. Em 2013, ajusta-se ao modelo padrão definido pelo Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI). Os relatórios são publicados no Portal de Transparência do RS e trazem informações sobre a organização, as estruturas organizacional e funcional do órgão e uma detalhada descrição das atividades desenvolvidas ao longo do exercício. A partir de então, a sociedade passou a ter acesso às atividades e projetos desenvolvidos pelo Órgão, além de informações sobre a organização, funcionamento, orçamento e sua força de trabalho (BGE, 2013, p. 12). Antes, uma “prestação de contas” era apresentada de forma sucinta nas considerações finais da Análise e Interpretação dos Resultados do Balanço Geral do Estado (CAGE, 2013).

A partir do exercício financeiro de 2013, o BGE é elaborado segundo as novas NBCASP. A administração direta, as fundações e as autarquias passaram a utilizar o novo Plano de Contas estruturado em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A CAGE coordenou a implantação das NBCASP em âmbito estadual.

Em 2014, foi realizado o primeiro concurso público para a carreira de Auditor do Estado com a nomeação de novos profissionais (BGE, 2013, 2014, CAGE, 2014). Os trabalhos produzidos pela CAGE estão sendo gradativamente publicizados no Portal de Transparência do RS, tendo sido estabelecido um cronograma para disponibilização de 2007 em diante (BGE, 2014). As informações trazem análises das secretarias, fundações, autarquias e sociedades de economia mista do estado em relação à gestão dos administradores. A relevância desta ação é o acesso da sociedade aos feitos dos gestores públicos, além de permitir o monitoramento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos (BGE, 2014; CAGE, 2014). As atividades desenvolvidas pela CAGE, no período de 2012 a 2014, serão abordadas com maior detalhamento no capítulo 3 em que será analisado o monitoramento da burocracia estadual.

Ao recuperar o histórico da CAGE, fica claro que o órgão assume desde o início as

atribuições de controle interno do Estado e que as atividades de contabilidade e controle interno do Estado são desenvolvidas simultaneamente. Somente em 1989, o artigo 76 da Constituição Estadual reconheceu formalmente o duplo papel do órgão na administração do Estado. Diferentemente do Governo Federal, que deve toda a arquitetura do controle interno à Constituição Federal de 1988, o controle interno do RS já era uma instituição consolidada. Ainda assim, a nova Constituição o levou a assumir novas incumbências, principalmente em relação ao monitoramento da execução de políticas públicas.

### **3 O CONTROLE DA BUROCRACIA NO RS – MONITORAMENTO DA BUROCRACIA NO RS**

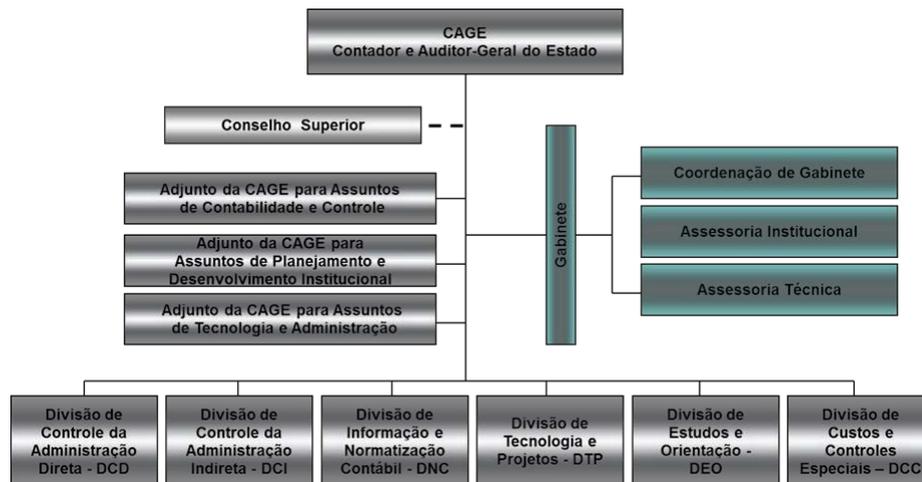
O objetivo deste capítulo é apresentar a estrutura, as competências, o campo de atuação e as atividades desenvolvidas pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE), responsável pelo monitoramento da burocracia estadual. Pretende-se demonstrar que o conjunto de funções institucionais de responsabilidade do controle interno estadual não visam apenas a garantir a conformidade legal e formal dos atos de gestão. Elas têm o intuito, essencialmente, de possibilitar o acompanhamento e a avaliação da implementação da política pública e fornecer ao governante um instrumento de monitoramento sobre a eficiência e a eficácia das ações desenvolvidas pela burocracia estadual. Assim, na primeira parte a CAGE e suas funções são apresentadas e na segunda discorre-se sobre como estas funções são desenvolvidas junto à Administração Pública Estadual e como se configuram em um mecanismo de monitoramento da política pública. A terceira e a quarta seções serão dedicadas à análise das entrevistas realizadas com integrantes do órgão. Aqui se revelam aspectos relevantes sobre a percepção desta dupla função do órgão: controle interno e monitoramento de políticas públicas.

#### **3.1 A CONTADORIA E AUDITORIA GERAL DO ESTADO (CAGE)**

A CAGE é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Estado do Rio Grande do Sul, previsto no artigo 76 da Constituição Estadual, com funções institucionais junto aos Três Poderes, ao Ministério Público e à Defensoria Pública do Estado. O sistema traduz-se em uma estrutura una e integrada, composta de órgão de contabilidade e auditoria geral do estado, onde o órgão central mantém delegações – denominadas seccionais ou setoriais da CAGE – junto aos órgãos (secretarias de estado ou órgãos autônomos), às entidades (da Administração Indireta nas autarquias, fundações e sociedades de economia mista) e aos demais Poderes. Essas delegações são administrativa e tecnicamente subordinadas ao órgão central, garantindo a uniformidade de critérios e a independência aos agentes do controle interno. Existe uma diferença significativa na estrutura de controle interno do estado do RS em relação ao restante do País que se deve ao modelo de organização da CAGE, com atuação junto aos três poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário – e não somente no Executivo, como no restante do País.

### 3.1.1 Estrutura Organizacional

A CAGE integra a estrutura da Secretaria da Fazenda, sendo administrativamente vinculada a ela. Sua estrutura básica não passou por grandes alterações ao longo do tempo e a atual está representada no organograma abaixo (Decreto nº 47.590/2010):



O Contador e Auditor Geral do Estado dirige a CAGE com prerrogativas de subsecretário, sendo auxiliado na direção pelos Adjuntos. Na estrutura básica encontram-se o Gabinete, o Conselho Superior e os Órgãos de Execução Indireta, que compreende as seguintes Divisões:

- Divisão de Controle da Administração Direta (DCD);
- Divisão de Controle da Administração Indireta (DCI);
- Divisão de Informação e de Normatização Contábil (DNC);
- Divisão de Tecnologia e Projetos (DTP);
- Divisão de Estudos e Orientação (DEO); e
- Divisão de Custos e Controles Especiais (DCC).

A CAGE possui dezessete Seccionais junto às Secretarias e outros Poderes, vinculadas à Divisão de Controle da Administração Direta. Em relação à Administração Indireta do Estado, autarquias, fundações e sociedades de economia mista, a CAGE possui sete Auditorias Setoriais e uma Delegação que estão vinculadas à Divisão de Controle da Administração Indireta (Decreto 47.590/2010).

### **3.1.2 Recursos Humanos**

O quadro de pessoal da CAGE foi constituído, originalmente, pelo cargo de Contador Fazendário. Com a reorganização de 1988 foram extintos os cargos de Contador Fazendário, Exator e Técnico de Economia e Finanças, e foi criado o cargo de Auditor de Finanças Públicas, que absorveu as atribuições dos três cargos extintos, atuando nas áreas do Controle e da Administração Financeira. Posteriormente, em 1997, foram extintos os cargos de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal dos Tributos Estaduais, tendo sido criada a carreira de Agente Fiscal do Tesouro do Estado (AFTE), com exercício em todas as áreas da Secretaria da Fazenda. Mais recentemente, ocorreu nova mudança, com a criação da carreira de Auditor do Estado (AE), de que trata o artigo 76 da Constituição Estadual, com atribuições específicas e exercício na área de Controle Interno. A CAGE possui um quadro técnico formado exclusivamente por servidores concursados. No final de 2014, contava com 39 Auditores do Estado (AE) e 86 Auditores-Fiscais da Receita Estadual (AFRE) desenvolvendo ações específicas de controle (CAGE, 2014).

### **3.1.3 Campo de Atuação**

O campo de atuação da CAGE envolve a burocracia estadual responsável pela implementação de políticas públicas no Poder Executivo, representada pelas secretarias de estado, autarquias, fundações, sociedades de economia mista e fundos especiais. Atua também junto ao Ministério Público, Defensoria, Poder Judiciário e Poder Legislativo (Anexo A – Campo de Atuação).

### **3.1.4 Competências da CAGE: o que este órgão faz**

As competências da CAGE estão previstas nos artigos iniciais da sua Lei Orgânica (Lei 13.451/2010, arts. 1º e 2º) e compõe-se de extenso rol de funções institucionais. Para melhor compreensão, propõe-se um agrupamento dessas funções, que pretende pôr em evidência que as atividades sob responsabilidade do órgão de controle interno do estado não representam um controle de caráter puramente legal e formal. A seguir, são apresentadas as funções institucionais da CAGE agrupadas por tipo de atividade, não de forma exaustiva, mas objetivando evidenciar sua função naquilo que pode configurar o monitoramento sobre a execução de políticas públicas.

#### *3.1.4.1 Prestação de Contas Anual do Governo do Estado*

A CAGE deve elaborar a prestação de contas anual do Governador do Estado para envio à Assembleia Legislativa. Para tanto é necessário realizar o levantamento do Balanço Geral do Estado e do Balanço Consolidado do Setor Público Estadual, bem como analisar, interpretar e avaliar os elementos integrantes destes e dos balanços das entidades públicas estaduais. A Prestação de Contas possui cinco volumes que compreendem: os Balancetes e demonstrativos da Administração Direta; os Demonstrativos de despesa dos Órgãos da Administração Direta; os Balanços das Autarquias e Fundações; os Balanços das Estatais controladas pelo Estado; a Análise e interpretação dos resultados e os Balanços consolidados do Setor Governamental do Estado.

#### *3.1.4.2 Acompanhamento e Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Estaduais*

No acompanhamento e avaliação da gestão estadual podem ser destacadas as seguintes funções: exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Direta e Indireta Estadual quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e aos demais princípios constitucionais; verificar de forma prévia, concomitante e subsequente a legalidade dos atos da execução orçamentária e extraorçamentária; controlar e acompanhar e comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial no âmbito da Administração Pública Estadual. Para atender essas funções são realizadas, entre outros:

- Auditorias de Exercício: que consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Órgãos e Entidades públicas, quanto à legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade;
- Auditorias de Acompanhamento ou Operacionais: que consiste na fiscalização de atos da gestão dos administradores quanto ao cumprimento dos princípios da Administração Pública Estadual, bem como de metas e de programas;
- Auditoria Especial: que consiste na fiscalização de fatos ou situações relevantes ou extraordinárias, sendo realizada por solicitação do Chefe do Poder Executivo, de Secretário de Estado ou de outros agentes políticos; e
- Tomada de Contas Especial: que visa à apuração de responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública Estadual e à obtenção do respectivo

ressarcimento.

Os Relatórios e Pareceres emitidos como resultado dessas auditorias são obrigatoriamente enviados ao Tribunal de Contas do Estado TCE-RS e constituem parte obrigatória e indispensável para o julgamento da gestão dos Administradores Públicos. A CAGE deve, também, examinar e emitir parecer sobre a Tomada de Contas dos administradores públicos da Administração Direta do Estado, sendo responsável pela abertura do processo de Contas de Gestão destes Órgãos e pela disponibilização dos Relatórios que devem compor o relatório minucioso do administrador exigido pelo TCE para o julgamento das contas dos administradores públicos estaduais. Após a emissão do Parecer sobre a Tomada de contas, a responsabilidade pelo encaminhamento dos processos de Contas de Gestão ao TCE é da CAGE.

#### *3.1.4.3 Orientação, Normatização e Capacitação aos Gestores Estaduais*

Com o objetivo de orientar e capacitar os administradores públicos, cabe à CAGE emitir pareceres, prestar informações, realizar estudos, proposições e divulgar medidas para o aperfeiçoamento da legislação estadual. Visando à função de normatização, deve elaborar Portarias, Instruções Normativas, Circulares, Ordens de Serviço, Decretos e Anteprojetos de Leis, entre outras, relativas a temas relevantes ao controle interno estadual.

#### *3.1.4.4 Gerenciamento de Sistemas e Tecnologia da Informação*

À CAGE compete gerir, administrar, normatizar, planejar e operar os sistemas e a tecnologia de informação relacionados à contabilidade, à auditoria e ao controle no âmbito da Administração Pública Estadual. Deve avaliar as estruturas de controle, bem como os sistemas de informações utilizados pela Administração Pública Estadual, quanto à sua integridade e à sua segurança. Deve, ainda, elaborar relatórios gerenciais para uso próprio e da Administração Pública Estadual, disponibilizando informações relativas ao monitoramento da execução orçamentária e extraorçamentária.

#### *3.1.4.5 Demonstrações Contábeis e Informações Gerenciais*

É competência da CAGE efetuar os procedimentos relativos à relevação contábil da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no âmbito dos três Poderes do Estado, do Ministério Público e dos fundos especiais, bem como orientar e assessorar as entidades da Administração Indireta na organização de seus sistemas contábeis e de controle interno. Deve,

ainda, disciplinar, padronizar e orientar acerca de procedimentos e critérios contábeis no âmbito da Administração Pública Estadual, mantendo atualizado o plano de contas, bem como os ementários de receita e de despesa. É responsável, também, pela elaboração, supervisão e divulgação dos relatórios e demonstrativos do Estado, bem como os exigidos legalmente, como os relatórios determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

#### *3.1.4.6 Qualificação da Informação Gerencial*

Foi atribuída à CAGE a função de avaliar e acompanhar os custos dos serviços públicos. Nesse sentido deve desenvolver e fomentar a cultura de análise sistematizada de custos no Estado para a implantação do Sistema de Informações de Custos (CUSTOS/RS) em toda a Administração Pública Estadual. É, também, atribuição da CAGE o gerenciamento do Cadastro Informativo de Pessoas Físicas e Jurídicas (CADIN/RS) que tenham pendências com o Estado, bem como a administração do Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar (CFIL/RS) e contratar com a Administração Pública Estadual. Tem como competência, ainda, certificar a capacidade financeira de fornecedores interessados em participar de certames licitatórios no âmbito estadual.

### 3.2 O MECANISMO DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como vimos no primeiro capítulo, o monitoramento é uma modalidade de controle que se define “como uma técnica continuada de levantamento e análise de dados, como suporte para um processo de avaliação ou supervisão também continuado” (WOOD; WATERMAN, 1991). Para que o monitoramento se efetive é necessária a criação de estruturas institucionais que busquem superar o viés partidário e devem criar tanto a memória institucional quanto os instrumentos objetivos de análise. Tendo como foco as ações e os resultados de um órgão, essa técnica disponibiliza informações úteis a respeito tanto dos atos políticos quanto dos administrativos. Oferece, ainda, informações sobre a capacidade de respostas dos órgãos às ações dos políticos e, ainda, sobre o tipo de ações de controle dos políticos sobre as burocracias (WOOD; WATERMAN, 1991). O conjunto de atividades de responsabilidade da CAGE, descritas na seção anterior, evidenciam um controle sistemático de supervisão e avaliação sobre a Administração Pública Estadual e que envolve múltiplas dimensões: a prestação de contas anual do Governador do Estado, o acompanhamento e a avaliação da gestão dos administradores públicos estaduais, o gerenciamento e administração de sistemas, a gestão da contabilidade estadual e a disponibilização de instrumentos de

controle. Esse controle é um trabalho organizado burocraticamente, com base em normas, em procedimentos e caracteriza-se por relativa neutralidade e impessoalidade, não sendo, portanto, uma atividade discricionária. Ao longo do tempo, o controle interno estadual construiu procedimentos que definem as ações de controle desenvolvidas junto à Administração Pública Estadual, resultando na padronização e legitimação junto aos órgãos controlados. Ora, este conjunto de atividades configura um mecanismo de monitoramento sobre a execução das políticas públicas. Mas, como isso acontece?

O monitoramento da burocracia e das políticas públicas envolve, basicamente, dois processos: (1) “a produção de informações gerenciais sobre o desempenho dos gestores e dos programas”; e (2) o uso dessas informações para alterar, de alguma forma, esse desempenho” (OLIVIERI, 2010, p. 80; WOOD; WATERMAN, 1991). No Rio Grande do Sul, a CAGE produz informações sobre o desempenho dos gestores, mas o uso dessas informações não depende da atuação da CAGE, além de não constituir uma atribuição institucional do Órgão. Os responsáveis pelo uso dessas informações são, em primeiro lugar, o Governador, que tem entre suas atribuições supervisionar a gestão de seus Secretários, e, em segundo lugar, os próprios Secretários que são os responsáveis diretos pela implementação da política pública.

Nessa seção, o foco de análise será o primeiro processo, ou seja, *como* são produzidas as informações gerenciais sobre o desempenho dos administradores públicos estaduais e dos programas governamentais. Não será possível, no entanto, oferecer uma análise sistemática de *como* são utilizadas essas informações. Para que isso fosse possível, seria necessária uma extensa pesquisa junto às secretarias, às fundações, às autarquias e às sociedades de economia mista, pois não há fontes documentais sistematizadas e públicas do impacto da utilização destas informações. No entanto, há situações em que as fontes documentais indicam a utilização das informações, descrevem eventuais ações administrativas e decisões de governo tomadas com base nelas. Estes casos serão descritos aqui e discutidos no próximo capítulo, quando a discussão do monitoramento será retomada.

Para se identificar como as informações são produzidas, inicialmente, foram analisados os Relatórios de Atividades da CAGE, que, como já apontado, contêm uma detalhada descrição das atividades realizadas ao longo dos exercícios. Aqui serão analisados os Relatórios do período de 2012 a 2014, período a partir do qual os documentos foram publicados. Não se trata de analisar o conjunto de atividades, mas sim, as que estão relacionadas ao nosso objeto de pesquisa. Serão selecionados casos exemplares, tendo em vista o volume de informações.

Buscando complementar e qualificar a análise das ações desenvolvidas no período,

foram analisados 60 Relatórios de Auditoria e de Tomada de Contas que estavam disponíveis no Portal de Transparência do RS. Estes relatórios contém a avaliação da gestão dos administradores públicos estaduais e contemplam as mais diversas constatações, sendo em alguns casos, relatórios extensos com mais de 100 páginas. Na leitura detalhada destes trabalhos, o direcionamento da análise foi para situações em que se pudesse evidenciar de forma mais simples atividades de acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Tal tarefa, pela abordagem, em alguns casos, extremamente técnica dos trabalhos, não é nada simples. Foi necessário analisar o apontamento feito pelos auditores, a recomendação e a manifestação dos administradores. Um ponto que cabe apontar como limitação para pesquisa é a recente elaboração e disponibilização pública de forma detalhada das atividades desenvolvidas pelo órgão de controle interno do Estado, bem como a disponibilização dos próprios Relatórios de Auditoria. Como já mencionado no capítulo 2, até 2013, as atividades desenvolvidas pela CAGE eram apresentadas de forma sucinta no Balanço Geral do Estado e os Relatórios passaram a ser publicados em 2014, mas retroagindo aos produzidos desde 2012. Portanto, para que fosse possível evidenciarmos como são produzidas as informações sobre o desempenho dos gestores e dos programas, foi necessário conjugar essas informações, tornando-se uma detalhada e extensa análise.

Seguindo a mesma diretriz adotada na seção anterior, utilizaremos o agrupamento das funções institucionais, ou atividades, para discorrer **de que forma**, ou **como** o Órgão de Controle Interno desempenhou suas funções no período analisado, 2012 a 2014 e que possibilita o acompanhamento e a avaliação da implementação da política pública e fornece ao governante um instrumento de monitoramento sobre as ações desenvolvidas pela burocracia estadual.

### **3.2.1 Prestação de Contas Anual do Governador do Estado**

A CAGE elaborou a Prestação de Contas do Governador do Estado, relativa aos exercícios de 2012 a 2014, contendo documento em que são analisados e interpretados o orçamento, a execução da receita e da despesa, a movimentação financeira, as participações societárias, os créditos e a dívida ativa, os passivos e a movimentação dos recursos vinculados. A Prestação de Contas é normalmente chamada de Balanço Geral do Estado e compreende os Balancetes e Demonstrativos de despesa dos Órgãos da Administração Direta, os Balanços das Autarquias, Fundações e das Estatais controladas pelo Estado, a Análise e interpretação dos resultados e, ainda, Balanços consolidados do Setor Governamental do Estado (CAGE,

2012, 2013, 2014). Ou seja, abrange de forma consolidada as contas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

O Balanço Geral do Estado proporciona uma ampla visão da administração Pública, sendo elaborada uma minuciosa análise sobre os aspectos mais relevantes das gestões orçamentária, financeira e patrimonial. Apesar de ser uma peça essencialmente técnica, “não obstante assume conotação política fundamental a partir do momento em que sob a forma de Prestação de Contas, o chefe do Poder Executivo, em nome dos três poderes, o apresenta à Assembleia Legislativa”. Constitui-se, também, “fonte fiel e permanente de informações sobre o desempenho econômico-financeiro” da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul (BGE, 1994, p.8-9).

### **3.2.2 Acompanhamento e Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Estaduais**

Esse grupo de atividades envolve um conjunto amplo de ações com peculiaridades distintas em relação à administração direta e indireta. Assim, para melhor compreensão, as ações são apresentadas por tipo de atividade.

#### *3.2.2.1 Tomadas de Contas de Gestão*

A CAGE atua diretamente nas Secretarias de Estado, no Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado, no Poder Judiciário e no Ministério Público através das Contadorias Seccionais. Em todos esses órgãos existe uma seccional que realiza todo o controle e acompanhamento da execução orçamentária de forma prévia e concomitante

As Seccionais da CAGE desenvolvem trabalho no controle prévio e concomitante, sendo o empenho da despesa submetido previamente ao exame do controle interno. Como resultado, no período em análise, a CAGE entregou anualmente ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS) Relatórios e Pareceres de Tomadas de Contas dos administradores da Administração Direta, abrangendo todos os Órgãos dos Poderes Executivo (Secretarias de Estado e Fundos Especiais), Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas.

#### *3.2.2.2 Auditorias de Exercício na Administração Indireta*

O órgão de controle interno realizou auditorias de exercício tendo como objetivo avaliar a gestão da Administração Indireta quanto à legalidade, à moralidade, à publicidade, à eficiência, à eficácia, à efetividade e à economicidade. Esses trabalhos são desenvolvidos durante o exercício e resultam em um Relatório anual que subsidiará o julgamento pelo

Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS), envolvendo Parecer Contábil e sobre os atos de Gestão.

Antes do início dos trabalhos em cada entidade da Administração Indireta estadual, a CAGE realiza análise comparativa da situação financeira, orçamentária e contábil e patrimonial dos últimos exercícios. São consideradas, ainda, as ações desenvolvidas naquela instituição por meio de informações adicionais como contratações, licitações, força de trabalho, convênios, projetos em andamento, informações do controle externo, publicações na imprensa e outros que possibilitem um diagnóstico da gestão no período analisado. Após esse diagnóstico, são definidas as diretrizes para o desenvolvimento dos trabalhos, considerando critérios de relevância, materialidade e criticidade. Ou seja, existe um acompanhamento da gestão para municiar o trabalho que será desenvolvido em campo pela equipe de auditoria. Ele envolve todos os aspectos da gestão não se restringindo a aspectos formais e legais, avalia-se, o conjunto de atividades que a burocracia estadual está desenvolvendo para a execução da política pública. A CAGE define a metodologia, as diretrizes e o alcance destes trabalhos sem qualquer interferência do Tribunal de Contas, diferentemente do que ocorre no governo federal, onde o Tribunal de Contas da União define as diretrizes para a Secretaria Federal de Controle (OLIVIERI, 2010, p. 75).

Nos Relatórios e Pareceres de Auditoria, além das constatações de situações irregulares e recomendações de ações a serem adotadas, são apresentadas propostas de melhorias nos controles e nos processos. No período em análise, foram realizados 166 trabalhos de Auditorias de Exercício e, deles, alguns são destacados nos Relatórios de Atividades, relevantes para nosso objeto de estudo, pois evidenciam o acompanhamento e a avaliação da implementação da política pública. Eis como:

a) a auditoria no Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER) analisou os entraves na duplicação da rodovia ERS 118 em que foi constatada a interferência de esgotos industriais, emitidos durante a execução dos aterros desta rodovia, sem qualquer tratamento. O esgoto industrial, além de graves danos ao meio ambiente, como a contaminação do lençol freático, também pode danificar as estruturas de drenagem construídas;

b) a auditoria na Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), analisou a pavimentação no município de Morrinhos do Sul, em uma área de 7.000,00 m<sup>2</sup>, considerando inadequada a execução de obra com recursos próprios da METROPLAN na região proposta, já que a via não se enquadra nos objetivos propostos pela

Fundação e, ainda, não tem finalidade pública. Aqui, o foco foi a aplicação do recurso público considerando a função dessa Fundação no contexto estadual e a diretriz da política pública;

c) a auditoria na Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul (FASE) identificou condições precárias do Almoarifado Central, em função do prédio apresentar fiação elétrica exposta, podendo ocasionar problemas como curtos circuitos e/ou incêndio, pontos de infiltração, principalmente no telhado, possibilidade de deterioração de materiais estocados e, ainda, condições de trabalho insalubre, entre outros. A Fundação é responsável pelo acolhimento – e agente coadjuvante na busca pela ressocialização – dos adolescentes infratores no Estado. Este almoarifado abriga materiais dos alojamentos, vestuário, higiene e limpeza e de expediente, frente à necessidade de consumo das unidades de atendimento do interior e da capital. Nesse trabalho, a equipe de auditoria elaborou relatório pormenorizado da grave situação em que se encontrava o almoarifado e dos riscos existentes, evidenciados, também, por fotos do local.

Em todos estes trabalhos, os administradores acolheram as recomendações da CAGE e adotaram providências. Em especial, no DAER foram envolvidas a Coordenadoria Técnica de Meio Ambiente e a Prefeitura Municipal de Gravataí. Na FASE, o relatório resultou na elaboração de um Plano de Prevenção Contra Incêndio (PPCI) específico do almoarifado, além de vistoria e adequações das instalações internas. A análise dos Relatórios de Auditoria de Exercício, disponíveis no Portal de Transparência, permitiu identificar não somente a produção de informações sobre a gestão dos administradores públicos estaduais, mas também, a abrangência das ações do controle interno e, em alguns casos, a utilização dessas informações para corrigir o desempenho da burocracia.

d) a auditoria na Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Röessler – (FEPAM), com trabalho na área operacional, resultou em constatações como: deficiências nos procedimentos de lavratura de auto de infração, gerando prescrição e anulação dos autos, deficiências na fiscalização, deficiências na Infraestrutura, deficiências nos processos de licenciamento ambiental, tais como a falta de normatização e padronização de procedimentos, controle e acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental deficientes, entre outros. Os administradores informaram, em sua manifestação, que os processos administrativos dos autos de infração foram revistos e analisados e com relação aos demais itens elaboraram Plano de Ação que já estava sendo implementado e dirigido às recomendações do controle interno (cf. Parecer e Relatório de Auditoria 039-25/2014).

e) a auditoria na Superintendência do Porto de Rio Grande (SUPRG), com a avaliação “*in loco*” dos controles de cobrança do Arrendamento do Terminal de Containers do Porto do

Rio Grande (TECON). As análises envolveram os cálculos para a determinação dos valores do arrendamento para apurar a quantidade de contêineres movimentados. Os auditores realizaram vistoria e concluíram pela inexistência de controles efetivos de cobrança, bem como fragilidades na fiscalização das informações fornecidas pelo TECON, com o intuito de conferir as movimentações declaradas para fins de cobrança do arrendamento e exploração da área (cf. Parecer e Relatório de Auditoria 042-22/2014). Este trabalho evidencia o tipo de informação que é disponibilizado ao gestor para avaliar o desempenho da burocracia sob sua responsabilidade. No entanto, nem sempre é possível identificar, pela simples análise dos Relatórios, quais as providências efetivamente adotadas pelo gestor para corrigir as deficiências detectadas.

### *3.2.2.3 Acompanhamento da Execução de Programas de Governo - Administração Direta*

O acompanhamento da execução de programas de governo, que visa a avaliar o desempenho da burocracia estadual na execução da política pública, é realizado pela CAGE de forma distinta na Administração Direta e Indireta. Na Administração Direta, faz-se por meio de fiscalizações. No período em análise, esse tipo de trabalho apresentou um crescimento significativo partindo de sessenta e sete em 2012 para noventa e cinco fiscalizações em 2014. Selecionamos, pela relevância financeira, alguns trabalhos:

a) a análise das obras e reformas de presídios e penitenciárias na Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE), com destaque para a fiscalização e acompanhamento da construção do Complexo Penitenciário de Canoas, na grande Porto Alegre. Foi uma obra relevante para o Estado, tanto pela materialidade, em torno de R\$ 150 milhões, quanto por questões estratégicas de segurança;

b) a análise da prestação de serviços de saúde e obras e reformas em hospitais envolvendo a Secretaria da Saúde;

c) a avaliação de obras e reformas em escolas da rede pública estadual envolvendo a Secretaria da Educação.

d) o exame preventivo e tempestivo dos processos licitatórios do Poder Executivo envolvendo a Central de Licitações (CELIC).

Nos anexos B e C são demonstradas as fiscalizações por órgão e o valor fiscalizado. No anexos D, E e F foram inseridas fotos que ilustram o trabalho desenvolvido pela CAGE. Quanto ao aspecto geográfico das fiscalizações em 2014, envolveram 27 municípios do Estado. Houve verificação, *in loco*, da utilização do recurso público e a entrega do bem ou

serviço à sociedade. A quantidade de fiscalizações e valor total fiscalizado por município estão expostos no anexo G e no anexo H.

#### *3.2.2.4 Auditoria em Programas/Projetos de Governo—Administração Indireta*

A auditoria em Programas e Projetos de Governo na Administração Indireta do Estado é uma atividade recente e apresenta como objetivo avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional para a execução da política pública. Foi desenvolvido trabalho junto à Fundação de Atendimento Socioeducativo (FASE/RS) em que foi analisada a Atividade 4350 – Atendimento Socioeducativo, integrante do Programa NovaFASE. O público-alvo do Programa são adolescentes internos das Unidades da FASE em Porto Alegre e dos Centros de Atendimento Socioeducativo do interior do Estado. Os auditores levantam diversos problemas na gestão desse programa e apresentam sugestões de correções aos gestores, como: a estrutura organizacional da Fundação denotar mais esforço para as atividades administrativas e de pessoal do que para as atividades-fim; e necessidade de padronização e gestão centralizada nas diversas áreas do Atendimento Socioeducativo. Ressaltam, ainda, que, hoje, o foco da Instituição não está voltado para a diminuição do índice de reincidência e da ressocialização dos jovens após seu desligamento, ou seja, o jovem ressocializado. Com relação à estrutura organizacional da Fundação, os administradores encaminharam proposta de reestruturação seguindo modelo proposto pela CAGE (cf. Relatório de Auditoria 045-13/2013).

Outra avaliação de programa de governo foi desenvolvida no Programa Qualificação da Rede de Atenção à Saúde no RS, de competência da Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS) em que foi analisada a Atividade 3275 – Operacionalização e Manutenção dos Hemocentros Regionais, presentes no Plano Plurianual - PPA 2012-2015. Essa Atividade é desenvolvida pelo Hemocentro Coordenador do Rio Grande do Sul (HEMORGS), departamento gerenciado pela FEPPS. Com objetivo de avaliar o processo operacional da execução da política pública, foram examinados os seguintes aspectos: pessoal, eficiência e objetivos das campanhas para promoção do Hemocentro, bem como a regularidade dos contratos com os hospitais para distribuição de sangue. Como resultado, apontam irregularidades e fazem algumas recomendações, tais quais: necessidade de maior controle financeiro sobre o efetivo ressarcimento de todo o sangue fornecido a pacientes não-SUS, necessidade de melhora nos procedimentos de cobrança e controle dos ressarcimentos das bolsas de sangue entregues pelos Hemocentros, entre outras (cf. Parecer e Relatório de

Auditoria 042-19/2012). A avaliação de programas de governo, além de atingir o aprimoramento das práticas administrativas, converte-se num instrumento de acompanhamento da política pública e dos programas governamentais.

### *3.2.2.5 Auditorias de Acompanhamento*

Uma ferramenta importante para o acompanhamento da gestão é a auditoria de acompanhamento. Esses trabalhos têm como objetivo o aprimoramento da gestão pública estadual, envolvendo tanto a administração direta quanto a indireta e contemplando diversos tipos de exames voltados para ações operacionais da administração estadual.

No período em análise, as auditorias de acompanhamento realizadas junto à administração direta tiveram como objeto principal apurações de denúncia, auditoria de pessoal, execução de despesas, obras e reformas, prestação de serviços, procedimentos licitatórios, procedimentos operacionais, procedimentos tributários e sistemas de informação. Os trabalhos evidenciam o monitoramento da ação dos gestores e, para exemplificação, pode ser citado o acompanhamento realizado na Exposição Internacional de Animais (Expointer), em que a equipe da CAGE desenvolveu procedimentos de auditoria e fiscalização. Em 2013, em uma atuação preventiva, o controle interno, quando da contratação de empresa para os serviços de Bilheteria e de Controle de acesso e de emissão de ingressos, realizou estudo e vislumbrou a possibilidade de desmembramento da contratação em duas, pois o mesmo seria viável e vantajoso para o Estado. Os administradores, seguindo recomendação, desmembraram os serviços gerando uma economia significativa para os cofres públicos. Nessa ação a CAGE atuou durante o processo de execução da política pública, orientando o administrador na tomada de decisão.

Na Administração Indireta são constantes as atividades de auditoria de acompanhamento que visam a avaliar a gestão dos administradores quanto à implementação das políticas públicas. Como já mencionado, esses trabalhos estão voltados para a área operacional das entidades e envolvem as mais diversas atividades e instituições: um teatro, caso da Fundação Teatro São Pedro; uma companhia de mineração, caso da CRM (Companhia Riograndense de Mineração); e uma TV, caso da Fundação TVE. Ainda, para aqueles órgãos em que não existe a obrigatoriedade de auditoria de exercício, o acompanhamento é a forma de atuação da CAGE. É o caso das denominadas grandes estatais: Companhia Rio-Grandense de Saneamento (CORSAN) e Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE).

Nessas Companhias, a equipe de auditoria realiza um acompanhamento constante da gestão por meio da análise de demonstrativos financeiros e contábeis, bem como relatórios gerenciais da própria estatal e, com base nessas informações, define as áreas críticas. Como exemplo pode-se citar a CEEE, com a análise de obras de construção das subestações, que constavam entre as obras para a Copa do Mundo 2014 e visavam à melhoria das condições de operação do sistema de distribuição para aumentar a confiabilidade do sistema, bem como, eliminação de sobrecarga em outras subestações da região (cf. Relatório de Auditoria CAGE/DCI 006-08/2014), e a análise dos procedimentos de faturamento dos grandes clientes (cf. Relatório de Auditoria CAGE/DCI 024-09/2014) e a CORSAN, com o acompanhamento da execução de obras em municípios no interior do estado (cf. Relatório de Auditoria CAGE/DCI 045-34/2014).

Ainda na Administração Indireta, os principais trabalhos, no período em análise, estão voltados para o Instituto de Previdência do Estado (IPERGS) e para o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), o que se justifica pela relevância do orçamento dessas autarquias. No entanto, também são realizados trabalhos de acompanhamento nas fundações, autarquias e nas demais sociedades de economia mista. Não cabe expormos todos os trabalhos desenvolvidos, no entanto, foram apresentados alguns casos que evidenciam a produção de informações gerenciais sobre o desempenho dos gestores e dos programas governamentais.

Em relação ao Instituto de Previdência, o controle interno possui uma unidade permanente, a “Delegação da CAGE junto ao IPERGS”, que desenvolve atividades de controle prévio e concomitante. A Delegação, além de atuar no fluxo dos processos críticos, que tem curso forçado para análise prévia, realiza um acompanhamento constante da situação financeira orçamentária, contábil e patrimonial, bem como das informações gerenciais do Instituto, facilitado pelo fato de estar permanente e fisicamente dentro do Instituto. Com base nesse monitoramento, são definidas as áreas que devem sofrer auditoria de acompanhamento. No período em análise, diversos trabalhos de auditoria foram desenvolvidos, destacando-se a avaliação da situação financeira do IPE-Saúde, a análise da Política de Investimentos do IPE-Previdência e a análise do Projeto Qualificação da Gestão Previdenciária, integrante do Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. A Delegação desenvolve atividades que disponibilizam ao gestor instrumentos para qualificar a gestão, bem como produzem informações sobre a implementação das políticas públicas de responsabilidade do Instituto, subsidiando fortemente o processo de tomada de decisão.

O DAER é outra autarquia onde são realizados trabalhos permanentes de auditoria de acompanhamento e analisados os mais diversos temas em função do campo de atuação desse órgão, que envolve desde atividades de manutenção e de adequação de infraestrutura rodoviária, operação rodoviária, tráfego, transportes de cargas e transporte coletivo de passageiros. Apenas como exemplo, pode-se citar a análise da aquisição de materiais asfálticos onde os auditores identificaram que o valor de referência para a licitação não considerava a isenção do ICMS e, por orientação da CAGE, efetuaram correção no orçamento que resultou em benefícios da ordem de R\$ 2 milhões aos cofres públicos.

Por último, destaca-se a auditoria realizada na Companhia de Processamento de Dados do RS (PROCERGS), em que foram analisadas as obras de instalação de infraestrutura de redes elétrica e lógica nas escolas que compõem o Sistema INFOVIA RS. O sistema é uma rede de alta velocidade com serviços de transmissão de voz, dados e imagem para viabilizar projetos de inclusão digital no Estado, em parceria com o Governo Federal. Há previsão de implantação de redes de dados em 2.000 (duas mil) escolas estaduais. A Secretaria da Educação (SEDUC) contratou a PROCERGS para a execução do projeto e fiscalização da execução das obras e instalação dos equipamentos necessários. Os auditores realizaram vistorias em Escolas Estaduais localizadas em Porto Alegre e Guaíba, identificando falhas graves, tais como:

- falta de dispositivo no quadro elétrico para proteger os usuários contra choques elétricos e que estava previsto nas especificações técnicas e é obrigatório em todo território nacional;
- quantidades dos materiais pagos na medição incompatíveis com os quantitativos efetivamente instalados nas obras.

Os auditores observaram que a fiscalização não confirmou o quantitativo de materiais/serviços efetivamente fornecidos. Nas vistorias constataram, por exemplo, que para um determinado cabo foi declarada a quantidade aproximada de 2.000 metros, porém, foram encontrados apenas 700 metros aplicados. Na conclusão projetam a falha para o universo de escolas contempladas pelo Sistema, estimando uma perda potencial aproximada de R\$ 2 milhões. Os administradores adotaram providências para corrigir as falhas buscando a correta aplicação dos cabos e dispositivos nas Escolas vistoriadas; reavaliaram a implementação em todas as escolas objeto do projeto; e buscaram junto ao fornecedor as diferenças pagas a maior; passaram a utilizar o Certificador de Cabos, recomendado pela auditoria, para fins de conferência de metragem. Ainda disso, seguindo orientação da CAGE, editaram normativa para qualificar a gestão de contratos e criaram mecanismos de controle, na tentativa de

aperfeiçoar e minimizar a possibilidade de erros (cf. Relatório de Auditoria CAGE/DCI 040-36/2014).

#### *3.2.2.6 Participação no Ciclo de monitoramento dos projetos estratégicos do Governo do Estado*

Ainda neste mesmo período o Órgão de Controle Interno do Estado teve participação efetiva no ciclo de monitoramento dos projetos estratégicos do Governo do Estado. O Sistema de Acompanhamento e Monitoramento das Ações Prioritárias (SME) é uma ferramenta de apoio ao Governador e Secretários, cujo objetivo é monitorar a execução física e orçamentário-financeira dos projetos estratégicos do governo do estado. A CAGE possuía assento permanente na chamada R4, denominada Pré-Sala de Gestão e na R5, denominada Sala de Gestão. A R4 era coordenada pelo titular da Secretaria-Geral de Governo, reunia Secretários e presidentes de autarquias e órgãos responsáveis pelos projetos estratégicos. A R5 tinha participação obrigatória do Governador, e era o momento de correção de problemas, elaboração de alternativas, definição de rumos. A CAGE teve participação permanente nas etapas finais do ciclo de monitoramento, e essa participação direta da instituição tinha como objetivo agilizar procedimentos, facilitar trâmites e buscar soluções ágeis aos entraves administrativos que prejudicassem a execução de programas e projetos governamentais.

#### **3.2.3 Qualificação da Informação Gerencial**

Antes, ainda, do período em análise, a CAGE vinha desenvolvendo o Projeto CUSTOS-RS, que teve a sua institucionalização em 2012, por meio de Decreto, conforme já mencionado no capítulo 2. O Sistema CUSTOS-RS é uma ferramenta que propicia a correta mensuração, evidenciação e análise dos gastos públicos a partir das menores unidades consumidoras (centros de custo ou projetos/atividades). Além de atender à legislação, essa ferramenta permite ao sistema de controle interno e aos gestores o acompanhamento da gestão financeira e patrimonial, o aprimoramento da gestão contábil, e, ainda, disponibiliza ao gestor público informações detalhadas sobre a execução mensal dos gastos do órgão sob sua responsabilidade. No período em análise foi implementada a integração com outros sistemas do Estado e no final de 2013 o sistema já contava com funcionalidade que evidenciava os custos dos Programas de Governo, tendo nos Projetos/Atividades o seu menor nível de alocação. No final de 2014 o Sistema já totalizava a implantação em 25 órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado, com o detalhamento dos custos de 4.300 unidades

operacionais, tais como escolas, unidades prisionais, centros de atendimento socioeducativos, abrigos residenciais, etc.

A partir de 2014, o Tribunal de Contas do Estado passou a exigir dos gestores que o Relatório anual de economia de recursos ou de aumento de produtividade, com base em dados e informações extraídas do Sistema Custos/RS, acompanhe os processos de tomada de contas, reforçando as ações desenvolvidas pelo Órgão de controle interno. É destacado pela CAGE que, apesar de esse Relatório ser uma obrigação, é uma oportunidade para os gestores evidenciarem as medidas e os esforços na qualificação da gestão.

Entende-se que o desenvolvimento e a gestão do Sistema Custos/RS pela CAGE, além de um importante instrumento de controle, estimula o uso das informações de custos para fins gerenciais e resulta na qualificação do acompanhamento da implementação dos programas governamentais. É, ainda, uma potente ferramenta para a melhoria do processo de planejamento e orçamentação subsidiando o processo de tomada de decisão do gestor público.

### **3.2.4 Orientação, Normatização e Capacitação aos Gestores Estaduais**

A CAGE atua como órgão de normatização e orientação aos gestores públicos estaduais. O trabalho desenvolvido tem como objetivo orientar os gestores, buscando uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos, corrigir inconformidades e propiciar informações que auxiliem na tomada de decisão. Com foco em ações de orientação ao gestor público, foram organizados 6 Seminários de Orientação ao Gestor Público, com distintas abordagens tentando contribuir para a instrução prévia aos servidores e gestores estaduais. A CAGE produziu e publicou edições do Guia de Orientação ao Gestor Público, a primeira tratando do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e outra tratando de orientação para as eleições de 2014, período no qual vigoraram normas restritivas à atividade administrativa.

Com o objetivo de orientar e capacitar os gestores públicos estaduais, a CAGE, promoveu cursos em modalidade EAD (Ensino à Distância) no período de 2012 a 2014, tendo como instrutores servidores da própria CAGE. Foi revisto e ampliado o Manual do Gestor Público, tendo sido lançada a 3ª edição em formato especial, em comemoração aos seus 65 anos da CAGE. O manual é composto de 29 capítulos, todos voltados para a orientação do gestor público e com uma abordagem prática dos textos, e visa a ser uma fonte de consulta e orientação aos gestores para a tomada de decisões na administração das finanças públicas.

No período em análise, servidores da CAGE foram requisitados para participar de diversos Grupos de Trabalho (GT), no Estado, visando à reformulação de normativos estaduais envolvendo temas como editais de licitação, contratos, reestruturação do Plano de Necessidade de Obras, contratação de serviços contínuos, entre outros. Essas participações são consideradas indispensáveis pelos gestores máximos da Administração Pública Estadual, tendo em vista a qualificação do corpo técnico da CAGE e, ainda, para a orientação preventiva de servidores e de gestores públicos quanto ao cumprimento das normas na Administração Pública Estadual. No quesito normatização, a CAGE expediu, ainda, normativos sobre temas envolvendo a contratação, a execução e a fiscalização de Obras Públicas no âmbito da Administração Pública Estadual, o pagamento de despesas com recursos de convênios recebidos da União Federal e o aperfeiçoamento da gestão e do controle sobre os serviços prestados pelos fornecedores ao Estado do Rio Grande do Sul.

Por último, objetivando a orientação aos gestores, foram expedidas mais de uma centena de Informações contendo a posição institucional da CAGE em resposta às consultas formais realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Essas orientações têm como resultado positivo evitar a realização de ações em desacordo com as normas que regem a Administração Pública e, em muitas situações, impedir o desperdício de recursos públicos. Como exemplo, pode ser citada a recomendação da CAGE, por meio de uma Informação, que proporcionou um benefício de R\$ 1,46 milhão à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RS (AGERGS), pois a Autarquia, em vez de contratar novamente uma Consultoria para execução de serviços técnicos relacionados às rodovias pedagiadas, por recomendação da CAGE, utilizou o trabalho já contratado pelo DAER através do Consórcio Dynatest-SD Consultoria Engenharia Ltda. A utilização desse trabalho já em andamento, além do benefício financeiro, proporcionou agilidade na solução do problema, em razão do curto espaço de tempo que restava até o término do primeiro contrato de concessão.

### **3.2.5 Gerenciamento de Sistemas e Tecnologia da Informação**

Com a implantação dos sistemas de Administração Financeira do Estado - AFE – e Finanças Públicas do Estado – FPE, o sistema de controle interno estadual passou a disponibilizar uma ferramenta que possibilita o acesso de forma integrada aos dados da execução orçamentária de toda a Administração Pública Estadual. Como já mencionado no capítulo 2, o FPE tem a gestão compartilhada entre a CAGE e o Tesouro do Estado, possuindo

11 Módulos com gerenciamento e definições por parte da CAGE. Entre os principais módulos podem ser citados: Administração de Materiais (SAM), Contabilidade, Contabilidade de Custos, Contratos, Convênios e Contratos de Repasse, DIRF, Execução da Despesa e Receita, entres outros. Estes módulos são divididos em mais de 50 submódulos, e esses, por sua vez, em centenas de outras telas de consulta, formulários de inclusão de dados e visões de dados do sistema. Para entendimento da dimensão da plataforma de sistemas gerenciada pela CAGE, no ano de 2014, foram registradas cerca de 4.500.000 transações somente no módulo da Execução da Despesa Orçamentária (exemplo: empenho, liquidação, retenção, pagamento) na plataforma FPE, para 65 diferentes órgãos e entidades, somando aproximadamente R\$ 143 bilhões em movimento. Buscando o aperfeiçoamento das informações gerenciais para utilização pela Administração Pública Estadual, foi desenvolvida a plataforma FPE-DW – Informações Gerenciais (também com gestão compartilhada com o Tesouro). Nessa plataforma os dados são facilmente organizáveis em totais de soma, seleção e classificação detalhada qualificando a disponibilização das informações e subsidiando a tomada de decisão dos administradores.

Neste período, há um destaque ao projeto piloto de nova ferramenta para Prestação de Contas das Escolas no FPE, funcionalidade que permite um melhor gerenciamento dos recursos que a Secretaria da Educação – SEDUC – repassa quadrimestralmente às escolas estaduais. Esses valores são utilizados em planos de aplicação desenvolvidos pelos diretores das escolas e aprovados pelo Conselho Escolar e pela Coordenadoria da Educação. A nova ferramenta gerencial propiciará um maior controle sobre os recursos distribuídos e promoverá transparência sobre os planos executados. Além do desenvolvimento da ferramenta, a CAGE capacitou os servidores das escolas. Ainda, teve início o desenvolvimento do Sistema de Administração Patrimonial do Estado – APE, que fará a gestão de todo o patrimônio mobiliário do Estado, envolvendo secretarias, fundações e autarquias.

Observa-se que o conjunto de ferramentas (sistemas) gerenciadas pela CAGE que são disponibilizadas aos gestores propiciam a gestão contábil, financeira e orçamentária centralizada da Administração Pública Estadual. Com isso, o gestor tem à sua disposição uma importante ferramenta gerencial para o acompanhamento da execução da política pública. Ao mesmo tempo, esse conjunto de ferramentas é para o controle interno um importante instrumento de controle.

### 3.2.6 Contabilidade e Informações Gerenciais

A CAGE coordenou o Grupo de Trabalho de Procedimentos Contábeis do Estado do Rio Grande do Sul – GTCO/RS, instituído por Decreto governamental, que tinha como atribuição promover a integração de esforços que possibilitassem a adaptação da contabilidade pública estadual às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP. No período entre 2012 e 2013, houve uma conjunção de esforços para a adaptação da contabilidade do Estado do RS ao novo Plano de Contas Aplicável ao Setor Público – PCASP, seguindo as NBCASP, bem como a elaboração das demonstrações financeiras anuais de acordo com as novas normas. Como citado no capítulo 2, o Balanço Geral do Estado de 2013 já foi elaborado seguindo as novas normas e, nesse período, foi ressaltado que, além do Rio Grande do Sul, somente sete estados tinham conseguido implantar esse novo Plano.

Visando à disponibilização de informações gerenciais, a CAGE preparou e enviou para a Secretaria do Tesouro Nacional diversos demonstrativos financeiros exigidos para fins de avaliação do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado. Elaborou e divulgou os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que se compõem do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de periodicidade bimestral e do Relatório de Gestão Fiscal, de periodicidade quadrimestral. Preparou, também, os demonstrativos das receitas e despesas vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação e dos serviços públicos de saúde. Ainda, mensalmente, foi elaborado, para o Secretário da Fazenda, Boletim Financeiro contendo a evolução dos principais indicadores fiscais do Setor Governamental do Estado, sendo tal demonstrativo importante ferramenta para o governo estadual acompanhar a execução financeira na Administração Pública Estadual.

### 3.3 A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES SOBRE O PROCESSO DE MONITORAMENTO

Ao se avaliar o conjunto das atividades desenvolvidas pela CAGE, fica evidente a capacidade de monitoramento das políticas públicas realizada pelo órgão de controle interno e o instrumento que o governante tem à disposição para monitorar a burocracia estadual. No entanto, esta não é uma linguagem corrente quando se discute o assunto, e isso ficou evidente nas entrevistas realizadas com servidores da CAGE. A extensa descrição das atividades realizadas na seção anterior caracteriza o órgão de controle interno como um mecanismo de monitoramento da política pública, mas esta abordagem, em vários casos, causou surpresas aos entrevistados. Ao longo do tempo, as ações da CAGE foram vistas muito mais como

ações de controle burocrático e ainda muito presas ao exame da legalidade, e não como um instrumento de monitoramento da política pública.

No entanto, alguns entrevistados apontam que esta visão vem lentamente mudando. Na última década, houve uma ampliação significativa nas ações da CAGE, principalmente nos trabalhos em áreas operacionais da burocracia estadual, proporcionada, principalmente, pela entrada de novos servidores. A multidisciplinaridade derivada da sua diversa formação acadêmica parece permitir análises técnicas mais abertas nos trabalhos operacionais. Ainda, a implementação de novas tecnologias, com o aperfeiçoamento e desenvolvimento de sistemas, possibilitou a disponibilização de ferramentas que propiciam análises mais acuradas pelas equipes do controle interno, bem como disponibilizam informações gerenciais aos gestores para monitorar a sua burocracia. Ou seja, ao mesmo tempo em que essas ferramentas qualificaram o processo de controle e acompanhamento, a CAGE disponibilizou ao Governador e seus Secretários instrumentos para monitorar a burocracia estadual. Hoje, com a centralização em um mesmo sistema, é possível ter acesso a informações contábeis, financeiras e orçamentárias, todas em uma mesma base e com agilidade. Contratos, convênios, diárias e sistemas de custos também foram incorporados, e, apesar de o foco ser o aprimoramento do controle, foi-se construindo, ao longo do tempo, uma importante ferramenta de gestão para a Administração Pública Estadual. Além dos sistemas, há também as orientações, as auditorias, as fiscalizações e outras atividades, como as descritas na seção anterior, que compõem estes mecanismos de monitoramento da política pública. A maior parte dos entrevistados consideram que esse conjunto de atividades possibilita uma visão de Estado, ou seja, da atuação da Administração Pública Estadual. Nessa direção, o entrevistado 4 comenta que “o Governador pode controlar a Administração Pública Estadual, utilizando as ações da CAGE, ou seja, esses instrumentos existem e o Governador pode utilizar”.

No entanto, todos os entrevistados entendem que os gestores não utilizam em sua plenitude a potencialidade das ferramentas disponibilizadas pelo controle interno. Ou seja, apesar dos instrumentos estarem à disposição, não é percebida a utilização dessas ferramentas pelos gestores públicos estaduais em sua plena capacidade. Vários motivos foram apontados, sendo o principal o desconhecimento, provavelmente causado pela descontinuidade na condução dos órgãos da administração estadual, por questões políticas e nas trocas de governo. Um dos entrevistados (E2) entende que um outro motivo é que a CAGE, ao longo do tempo, não disponibilizou esses instrumentos como ferramenta de monitoramento e, sim, como ferramenta de controle. Ou seja, a perspectiva como um instrumento para monitorar a política pública não era o foco, mas sim a ferramenta de controle. A complexidade das ferramentas

também foi apontada como um fator da não utilização pelos gestores e a necessidade de ser oferecida de forma mais amigável. Mas, nesse sentido, diversos entrevistados mencionaram a construção de um aplicativo denominado “Portal do Gestor”, que estava sendo desenvolvido no final de 2015, período da realização das entrevistas, ferramenta que possibilitará ao gestor um acompanhamento da gestão do órgão sob sua responsabilidade e auxiliará no processo de tomada de decisão. Nessa ferramenta a intenção é disponibilizar de forma amigável e centralizada os instrumentos de controle e gestão já desenvolvidos pela CAGE, mas, agora, com uma linguagem e acessibilidade maiores.

Outro aspecto levantado pelos entrevistados E2 e E4 é que o trabalho da CAGE, por ser perene, possibilitou que se construísse ao longo do tempo um histórico das ações desenvolvidas em cada órgão ou entidade da Administração Pública Estadual que perpassa os governos. Ou seja, com os trabalhos técnicos desenvolvidos, é possível o gestor construir um diagnóstico, com fragilidades e problemas de cada instituição e, tendo por base os apontamentos ao longo dos anos, seria possível construir uma matriz para definição de quais ações necessitam ser monitoradas.

Um entrevistado aponta: “se o Governador, ao assumir, solicitasse que fossem lidos todos os relatórios e montasse uma síntese com ela, já seria possível uma visão de como a Administração Pública Estadual está funcionando”. A subutilização da potencialidade dessas informações por parte dos administradores públicos foi salientada por vários entrevistados, os quais acreditam que a causa desse comportamento, além do desconhecimento, é também devido à forma como enxergam a CAGE, mais como órgão de controle e não como instrumento de acompanhamento da implementação da política pública. O entrevistado E4 citou um exemplo:

No início de 2015 foram realizadas reuniões, coordenadas pelo Contador e Auditor-Geral, com os novos Secretários de estado para apresentar as equipes da CAGE. A diferença entre o início e o final da reunião foi emblemática, pois no início ficava evidente o aspecto apenas protocolar de receber a equipe de controle. No entanto, no decorrer da reunião onde os auditores presentes, com bastante experiência na secretaria e nas entidades sob responsabilidade daquele secretário, apresentaram um diagnóstico da situação de cada uma, com os problemas e propostas de encaminhamentos, a postura dos políticos presentes mudou e o rumo da reunião foi completamente alterado.

Os entrevistados entendem que existe muita informação e muitos instrumentos disponíveis, mas falta nos políticos a visão de que a CAGE tem esses instrumentos para auxiliar no monitoramento da gestão da política pública.

### 3.4 A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES SOBRE A UTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DO PROCESSO DE MONITORAMENTO

Os entrevistados, ao serem questionados se as atividades desempenhadas pela CAGE podem atingir a decisão do Governador ou dos Secretários na condução das políticas públicas, levantaram as mais diversas perspectivas: alguns entendem que sim, outros somente para questões menores. O que ficou evidente foi que a função e a posição do servidor na CAGE motivam que ele enxergue de forma diferente o resultado do trabalho. Um entrevistado, ao falar sobre as ações de orientação que são desenvolvidas sistematicamente aos gestores públicos estaduais, afirma: “ao receber um questionamento e orientar o gestor no sentido adequado do que ele deve fazer, estamos interferindo na decisão dele, conseqüentemente altera-se o rumo e o destino do recurso público” (E3). No entanto, outro servidor entende de maneira diferente que “pode auxiliar, mas não é uma peça fundamental” (E7).

Uma entrevistada com mais de 30 anos de experiência e que desempenha função estratégica na CAGE confirma a primeira percepção e apresenta exemplos como a elaboração de estudos que foram disponibilizados ao Governador e aos Secretários sobre o limite prudencial da despesa de pessoal, que impossibilitou ao governo a concessão de aumento aos servidores e, ainda, avaliações de despesas e receitas para definições do pagamento do décimo terceiro. O efeito mais importante é que a posição hierárquica dos servidores e o tipo de atividade desenvolvida proporciona que tenham a percepção ou não de que as ações atingem a decisão do Governador e dos Secretários na condução das políticas públicas.

O Entrevistado 5 (E5) enfatiza que, no microprocesso, as recomendações são atendidas e o gestor costuma seguir a orientação inclusive porque o “de acordo” da CAGE “facilita” a gestão. Salienta, ainda, que muitas vezes quando uma proposta apresenta inconsistência legal, os gestores mudam a posição, pois não estão muito preocupados com a forma, mas “convidam” a CAGE a propor qual é o caminho possível de se dar continuidade na execução de uma determinada política. Nesse caso, podemos considerar, entende o Entrevistado, que o objetivo do controle foi atingido. No entanto, quando envolvem os macroprocessos, as questões políticas acabam pesando e nem sempre as recomendações são atendidas. Ou seja, a discussão migrou para a efetividade ou não da implementação das correções propostas pelo órgão de controle interno.

O Entrevistado 1, com mais de 20 anos de experiência no controle interno e experiência no acompanhamento da gestão, apontou que, muitas vezes, para se conseguir correção imediata, é necessária a articulação com outros mecanismos de controle como

Polícia Civil e Ministério Público. Destaca que a articulação com órgão de inteligência da Polícia Civil nos últimos anos possibilitou investigações que estavam fora do alcance institucional da CAGE. Chama atenção uma afirmação do Entrevistado sobre os gestores: “invariavelmente, olham para a CAGE, direta ou indiretamente, por que ela é o calcanhar de Aquiles deles, pois não querem ser apontados” (E1). Ressalta, no entanto, que a utilização das recomendações do controle “depende exclusivamente da ação dos gestores, ou seja, da vontade política de corrigir o problema” (E1). O controle interno não tem o mesmo caráter coercitivo do controle externo (E2).

Outra perspectiva de entrevistados com mais de 20 anos de experiência foi levantada sobre como as informações produzidas pela CAGE são utilizadas pelo governo do Estado. Ao longo do tempo, essa utilização não foi sistemática, provavelmente, em alguns casos, pela visão de órgão burocrático e legalista do controle e não como um órgão com ferramentas para o monitoramento da execução da política pública. Em algumas situações essa visão apresentou mudanças, dentre elas destaca-se a experiência na “Sala de Gestão”, metodologia de gerenciamento de projetos utilizada pelo último governo, em que a CAGE participou de forma permanente. Um dos entrevistados aponta que nas reuniões eram acompanhadas todas as ações de governo,

o Governador buscava a orientação da CAGE nas questões de legalidade para agilizar o andamento dos processos, mas também nas questões operacionais, uma vez que a CAGE atua em relação aos processos da Central de Licitações, das secretarias e ainda em relação à Administração Indireta e dessa forma, por conhecer as entidades, consegue auxiliar em proposições para melhoria do processo de gestão (E7).

O Entrevistado 3 destaca a participação nas R5, reuniões com o Governador cujo objetivo era a gestão de entraves, desentruvar os processos para as ações do governo andarem. A participação do órgão de controle interno foi importante, “uma vez que desmistificou o papel da CAGE, que era vista como ‘tranca rua’. Trabalhávamos na orientação, no caminho a ser seguido, para que o processo não voltasse, para que ele andasse perfeito” (E3). O servidor aponta que, em 2015, não há mais esta participação direta, as análises são feitas, mas sem a mesma presença junto ao governo. Outros espaços foram abertos, como levantamento pela CAGE dos gargalos para que os gestores possam desenvolver as políticas públicas, mas é uma forma de gestão diferente. A demanda vem das secretarias, órgãos e departamentos, diferente da atuação anterior junto à Sala de Gestão, transversal às secretarias.

Como já vimos, no estado do RS, a CAGE produz informações sobre o desempenho dos gestores, mas o uso destas informações é de responsabilidade do Governador e dos

Secretários, que são os responsáveis diretos pela implementação da política pública. No próximo capítulo, pretende-se evidenciar como as ações da CAGE, que é também o órgão burocrático de monitoramento das políticas públicas estaduais, podem ser utilizadas pelo Governador do Estado e seus Secretários para controlar a atuação da burocracia estadual. E ainda, busca-se avaliar se o monitoramento realizado pela CAGE pode funcionar como controle político através da análise dos efeitos políticos do uso que o Governo do Estado faz das informações produzidas pelo órgão de controle interno.

#### **4 CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO (CAGE): MONITORAMENTO E CONTROLE POLÍTICO**

Este capítulo analisa as atividades desenvolvidas pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE) com o objetivo de oferecer evidências de controles burocrático e político como que se sobrepondo. As funções típicas de controle interno acabam por transbordar para formas de controle político na medida em que se produzem como monitoramento de políticas públicas. Em síntese, o trabalho desenvolvido pela CAGE, no que tange à análise da execução das políticas de governo, municia o governante e sua equipe de Secretários com informações relevantes sobre a atuação da burocracia de Estado. O governante pode exercer um controle mais minucioso sobre a atuação das secretarias, e, ao mesmo tempo, os Secretários têm mais capacidade de controlar a execução das ações de cada pasta. É preciso, portanto, entender de que modo esta conversão pode acontecer.

Esse monitoramento tem como objetivo precípuo aperfeiçoar a gestão na utilização dos recursos públicos e não necessariamente avaliar os pressupostos das políticas nem as escolhas do governo, mas, em algumas situações, o aperfeiçoamento da gestão leva a uma discussão que vai além dos instrumentos de controle e alcança uma análise da configuração do programa, seus beneficiários, seus objetivos, traduzindo-se nas escolhas políticas do governo. Dessa forma, "mirando" a eficiência da gestão, o monitoramento "atinge" a escolha dos políticos sobre o direcionamento da política pública (OLIVIERI, 2010, p. 140).

No capítulo anterior, onde se analisou como são desenvolvidas as ações do controle interno, em alguns casos já foi possível identificar a utilização das informações produzidas pelo controle interno sobre o desempenho da burocracia de estado e, como exemplo, pode ser citado o trabalho desenvolvido junto à Expointer (capítulo 3, seção 3.2.2.5), em que o Secretário da pasta seguiu orientação da CAGE ao desmembrar contratações para os serviços de Bilheteria, Controle de Acesso e Emissão de Ingressos. Essa ação, com foco no aprimoramento da gestão, atingiu a escolha e a aplicação do recurso pelo gestor público. Um outro exemplo, também já descrito (seção 3.2.4), foi a ação junto à AGERGS, que alterou a decisão de contratar uma Consultoria, substituindo-a por trabalho já contratado pelo DAER com outra Consultoria. A recomendação foi possível graças ao monitoramento da política pública que já era realizado em relação à concessão de rodovias, que, além auxiliar o administrador na tomada de decisão, gerou economia na sua implementação.

O exame de ações selecionadas revela de que modo o controle interno da burocracia

produz efeitos no controle político dos governantes. Este é precisamente o ponto a ser relevado aqui: os modos de conversão de controles administrativos e burocráticos em controle político.

Quanto ao controle político, vale lembrar o que vimos anteriormente. O sistema político brasileiro preenche os cargos de direção da burocracia com integrantes das coalizões políticas ou seus indicados. Isso pode implicar critérios de seleção distantes das exigências meritocráticas ou técnicas típicas de uma burocracia profissional. Como já se discutiu no primeiro capítulo, deve-se entender a manutenção de mecanismos democráticos de controle – ou seja, controle político – sobre a atuação dos nomeados como correlato desta politização de cargos. Este é o jogo a ser jogado para garantir a *accountability* no que se refere a nomeações vis-à-vis à implementação de políticas públicas (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; OLIVIERI, 2011). Ora, se estas observações resultaram de análises sobre o funcionamento do governo federal, já parece possível antever como podem ser úteis à nossa análise no nível estadual.

Como já mencionamos na seção anterior, não é possível identificar de forma sistemática como as ações do controle interno foram utilizadas, bem como os efeitos políticos das informações produzidas. Além de não existirem fontes documentais públicas disponíveis sobre esse uso, elas não estão sistematizadas dentro dos órgãos da Administração Pública Estadual. Partimos da mesma metodologia descrita na seção 3.2 do capítulo 3, mas agora a análise dos Relatórios de Auditoria disponíveis no Portal, na época da pesquisa, foi direcionada para a busca de indicativos da utilização das informações produzidas pelo controle interno e dos efeitos políticos dessa utilização. Como as informações públicas ainda são muito recentes, agregou-se pesquisas em matérias publicadas na imprensa, complementadas pelas entrevistas realizadas.

Nessa análise foi possível perceber que o monitoramento realizado pela CAGE tem o potencial de funcionar como controle político, ou seja, o Governador utiliza as informações produzidas pelo órgão de controle interno para controlar sua burocracia e de seu gabinete de governo. Mas esse controle não é sistêmico e sim contingente, pois não está integrado ao planejamento e nem a outros sistemas de monitoramento do governo, é aleatório e depende de forças políticas circunstanciais. Pode-se identificar alguns movimentos ou forças políticas onde esse controle é exercido e um deles foi em resposta à pressão por parte da opinião pública diante da divulgação de denúncias sobre escândalos referentes à má gestão ou a desvios de recursos públicos.

A CAGE, ao longo dos anos, desenvolveu trabalhos de acompanhamento junto ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER. Diversas irregularidades eram

apontadas e registradas nos Relatórios enviados aos gestores, consistindo num extenso diagnóstico da gestão da autarquia. Em 2011, face a diversas denúncias de irregularidades e fraudes (algumas decorrentes de trabalhos da CAGE enviados ao Ministério Público), fortemente veiculadas na imprensa, o Governador do Estado criou uma Força Tarefa com a finalidade de apurar essas denúncias. Foi requisitada a participação da CAGE e outros órgãos estaduais. O secretário de Infraestrutura e Logística do RS na época, e que coordenou a Força Tarefa, apontou que o trabalho do grupo partiria exatamente dos Relatórios e Informações emitidos pela CAGE. A Força Tarefa desenvolveu trabalhos por 90 dias, com participação permanente de servidores da CAGE. Como desdobramento, houve indiciamento de servidor, apuração de fraude em pedágio, afastamento de servidores e ainda denúncia pelo Ministério Público de pessoas por peculato e formação de quadrilha, entre outros. Vale observar que apesar das informações existirem antes da ação do governante, esta foi impulsionada pelas denúncias em jornais e pela pressão por responsabilização por parte da opinião pública (ZERO HORA Online, 2011; SUL 21, 2011).

Outra circunstância de pressão por transparência e responsabilização que levou ao exercício do controle político no caso que teve início com a avaliação da gestão dos administradores da Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS). O trabalho estendeu-se à análise de obras na rede de escolas estaduais e acabou por detectar graves problemas na reforma de uma subestação elétrica junto ao Laboratório Central (LACEN) da FEPPS. Pela gravidade das constatações, a CAGE enviou documentação ao Departamento de Gestão do Conhecimento para a Prevenção e a Repressão à Corrupção - DEGECOR, que encaminhou o caso à Polícia Civil. A partir das evidências produzidas pela CAGE, a Polícia Civil iniciou as investigações do que se denominou Operação Kilowatt.

Na mesma época, a CAGE vinha realizando fiscalizações em obras em escolas e levou ao conhecimento do Secretário da Pasta a constatação de irregularidades envolvendo uso de material de baixa qualidade, não utilização do material licitado e serviços superiores aos preços de mercado, caracterizando indício de superfaturamento de preços, entre outras. O Secretário de Educação, seguindo orientação da CAGE, também encaminhou ao DEGECOR solicitação de investigação, pois apesar de a responsabilidade da fiscalização ser da Secretaria de Obras, havia suspeita de envolvimento de servidores daquela Secretaria. Os fiscais de obra estariam atestando etapas do serviço para fins de pagamento, sem que o trabalho tivesse sido realmente concluído. O valor total dos contratos envolvidos com as irregularidades atingiu aproximadamente R\$ 18 milhões. O escândalo teve ampla repercussão na mídia pelo fato de envolver escolas estaduais e servidores das Secretarias do Estado. O governo, por meio da

Polícia Civil, solicitou reforço à CAGE para auditar obras em escolas que estavam sob suspeita, alegando a legitimidade do órgão de controle e a neutralidade de seus procedimentos. O trabalho acabou abrangendo diversos estabelecimentos de ensino. Em decorrência, houve reformulação dos procedimentos de fiscalizações de obras e mais de mil contratos foram rescindidos por conta das irregularidades encontradas, o que culminou no afastamento de servidores e gestores das Secretarias de Obras e de Educação (CONACI, 2014; O TIMONEIRO, 2014; GAÚCHA, 2015). Nesse tipo de atuação é possível evidenciar os efeitos políticos das ações desenvolvidas pelo órgão de controle interno e ainda, pela repercussão do caso e a importância da credibilidade do órgão de controle interno. Wood e Watermann (1994) assinalam que é importante que a agência de controle seja reconhecida publicamente como órgão legítimo para este tipo de atuação e que, em função disso, não possa ser acusada de manipulação por preferências políticas e, mesmo que isso aconteça, seja pouco crível em face da reputação do órgão de controle.

A credibilidade do órgão de monitoramento foi fator determinante nos efeitos políticos do caso ERS-010 – Rodovia do Progresso, que culminou na revogação de todas as licitações relativas às Parcerias Público-Privadas (PPP). A CAGE analisou, em novembro de 2010, o Edital de exploração do Sistema Rodoviário ERS - 010 - Rodovia do Progresso e apontou falhas no edital, valores superestimados e detalhamento escasso de alguns custos nos moldes em que foi elaborada a licitação da Rodovia que seria uma alternativa à BR-116 e desafogaria o tráfego na Região Metropolitana, para a qual estava previsto o custo de R\$ 1,1 bilhão e a construção por meio de PPP. O Relatório da CAGE questionou os preços previstos no edital elaborado pelo DAER e apontou, dentre outros, que os valores previstos eram muito superiores ao que o próprio DAER costumava cobrar em obras anteriores, além de problemas em relação à disponibilização do serviço de PPP em relação à contraprestação da Administração Pública. O que foi observado pelos auditores, ao longo dos sete primeiros anos, é que o Estado teria que realizar investimentos da ordem de R\$ 800 milhões, mas não havia obrigatoriedade da entrega do empreendimento na mesma proporção. Em suma, os auditores destacaram que o pagamento da contraprestação pela Administração Pública somente poderia ocorrer após a disponibilização do serviço pelo parceiro privado, mas isto não estava previsto na contratação em questão. Com base nos elementos técnicos do trabalho da CAGE, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas manifestou-se pela suspensão do processo e, em decorrência, houve ajuizamento de ação popular. Um dia antes da abertura das propostas do Edital de Concorrência, em 22/12/2010, o Juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública, utilizando na íntegra a manifestação da CAGE, concedeu Liminar alegando tratar-se

de ato administrativo ilegal e potencialmente lesivo ao patrimônio do Estado e de todos os cidadãos e em sua manifestação destaca a atuação da CAGE: “Destarte, trata-se de órgão dotado de ampla e geral idoneidade, mais do que legitimado a avaliar o procedimento que deu causa à presente demanda”. Em 27/12/2010 a Governadora decidiu revogar todas as licitações relativas às PPP que estavam em andamento no Estado do Rio Grande do Sul, alegando que o fez tendo em vista “a instabilidade jurídica que vem sendo criada em torno da instituição das PPP”, atingindo a concorrência do Sistema Rodoviário ERS-010. Com certeza deve-se somar o prestígio da CAGE às questões técnicas e legais que levaram a esta decisão. A utilização das informações produzidas pela CAGE por parte do Legislativo e do Judiciário foi relevante para a decisão da Governadora (TJRS, 2010).

Um instrumento do monitoramento que em algumas situações pode ser utilizado pelo governante para controlar a burocracia é a auditoria especial. A atividade é realizada somente por solicitação de Chefe do Poder Executivo, de Secretário de Estado ou de outros agentes políticos porque envolve a fiscalização de situações ou fatos relevantes ou extraordinários. Os exemplos encontrados nos dados públicos disponíveis no período da pesquisa são somente os relativos às auditorias em escolas da rede estadual, já citadas, em virtude de a disponibilização ser muito recente. Nas entrevistas foram citadas situações em que os Secretários buscam fazer auditorias em suas próprias Pastas, em contraposição ao insulamento de corporações, nichos políticos ou pouca transparência.

Olivieri (2010) aponta que na busca por implementar seu programa de governo, em algumas situações o governante e seu gabinete precisam alterar políticas ou órgãos públicos e, em alguns casos, essas políticas ou esses órgãos, ou ambos, são controlados por nomeados políticos ou por corporações ou burocracias insuladas. Quando falamos das corporações ou burocracias insuladas, normalmente esses grupos têm grande poder de reação e resistência, principalmente pela legitimidade formal das posições ocupadas e do poder efetivo dessas corporações.

No entanto, conforme Weber (1999), o domínio que a burocracia exerce, em alguns casos, sobre o conhecimento e sobre os instrumentos de trabalho necessários ao exercício dos poderes estatais, pode ser utilizado para usurpar o poder de decisão dos políticos e para servir aos interesses corporativos e não necessariamente ao interesse público. Olivieri (2010) assinala, ainda, que, nas situações em que as políticas ou os órgãos são controlados por nomeados políticos, esse domínio também é exercido legitimamente, mas passa a não ser legítimo quando os cargos são usados para atender a interesses particulares e não ao interesse público.

Em algumas situações, para alcançar seu plano de governo ou para responder à opinião pública, o Governador e seu gabinete recorrem ao órgão de monitoramento, em busca de legitimidade tendo em vista a neutralidade burocrática e a credibilidade da CAGE perante os órgãos controlados. Um entrevistado (E3) citou as auditorias “operacionais” durante o governo Collares, que pretendia fazer uma reforma administrativa e precisava de informações técnicas produzidas com neutralidade para enfrentar instituições resistentes a mudanças. Ressalta-se que, dada a autonomia legal do Órgão de controle interno, a definição para realização ou não do trabalho solicitado é exclusiva do órgão.

Na mesma linha, mas para responder à pressão por transparência por parte da opinião pública, foi utilizada a ação do controle interno no caso do sistema Lei de Incentivo à Cultura (LIC). A CAGE já havia se manifestado sobre problemas na gestão do sistema LIC, no entanto, após a veiculação na imprensa da possibilidade de fraude, inclusive com falsificação de assinatura da Secretária da Cultura à época e de Secretários anteriores, e de denúncia ao Ministério Público, é que medidas efetivas foram adotadas. O esquema envolveria produtores suspeitos de falsificar documentos para obter patrocínios com isenção de ICMS em eventos culturais. Como resposta à pressão da opinião pública, uma das ações definidas pela Governadora foi a solicitação de auditoria da CAGE para fazer um diagnóstico da situação. O Relatório final foi apresentado diretamente à Governadora. Além da confirmação dos indícios de fraudes, problemas na gestão do sistema foram relacionados, desde problemas estruturais na Secretaria, como falta de recursos materiais e humanos, falta de qualificação técnica para a análise dos projetos, a necessidade de informatização total do sistema, até a necessidade de fiscalização efetiva dos eventos aprovados (TCE-RS, 2008; ZERO HORA Online, 2008) Nessa situação, percebe-se que a publicidade de informações produzidas por organização burocrática com imagem neutra e impessoal acaba fortalecendo a posição do governante no controle da burocracia.

Como mencionamos no início deste capítulo o órgão de controle interno estadual, que neste trabalho é denominado, também, órgão burocrático de monitoramento das políticas públicas, desenvolve atividades que instrumentaliza o Governante no controle político sobre a burocracia. Os exemplos demonstram como e em quais condições as atividades do controle interno (ou o monitoramento das políticas públicas) foram utilizadas pelo governante para controlar a burocracia estadual e seu gabinete, o que caracteriza o controle político sobre a burocracia. No entanto, como vimos, o uso das informações e dos instrumentos do órgão de controle interno não é sistêmico e sim circunstancial, aleatório e depende de forças políticas. A pressão por transparência por parte da opinião pública e de responsabilização foram

algumas das contingências identificadas que levaram à utilização das informações do controle interno como recurso político. Observou-se, ainda, que as informações produzidas pelo órgão de controle interno, mesmo sendo baseadas em critérios técnicos e burocráticos, podem ser utilizadas pelo Governador e seus Secretários para alinhar a burocracia às políticas e aos programas definidos politicamente. O órgão de controle interno estadual, que neste trabalho é denominado, também, órgão burocrático de monitoramento das políticas públicas, desenvolve atividades que instrumentalizam o governante no controle político sobre a burocracia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou as atividades desenvolvidas pelo órgão burocrático de monitoramento das políticas públicas, a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, órgão responsável pelo Sistema de Controle Interno do Estado do Rio Grande do Sul. Esse monitoramento realizado pela CAGE configura-se em um dos mecanismos que permite ao Governador e aos seus Secretários controlarem a atuação da burocracia estadual.

Para identificar este mecanismo de monitoramento, foi necessário, inicialmente, recuperar a história da CAGE, que se confunde com a própria história do controle interno do RS, de 1948 a 2014. Na sequência, com base em relatórios de atividades, relatórios de auditorias e entrevistas, examinamos de que forma as atividades desenvolvidas pelo controle interno configuram este monitoramento de políticas públicas. Partindo do pensamento weberiano e utilizando a literatura contemporânea, realizamos um esforço para compreensão da problemática do controle democrático sobre a burocracia de Estado no contexto presidencialista brasileiro. Foi analisada, também, a formação e desenvolvimento da burocracia de estado no Brasil como subsídio para melhor entendimento de suas características atuais.

Ao se analisar o histórico da CAGE, evidencia-se que o órgão criado em 1948 como órgão de contabilidade assume desde o início as atribuições de controle interno do Estado e que as atividades de contabilidade e controle interno do Estado são desenvolvidas simultaneamente. É um órgão tipicamente burocrático, com atribuições definidas formalmente na Constituição Estadual e na sua Lei Orgânica. Seus servidores são todos escolhidos por meio de concurso público e promovidos conforme critérios de ascensão da sua carreira. A atuação dos funcionários é definida por meio de normas e processos padronizados, e eles têm pouca liberdade ou discricionariedade para atuar além dos limites dessas normas. Diferentemente do controle interno do Governo Federal, que deve toda sua estruturação à Constituição Federal de 1988, o controle interno do RS já era uma instituição consolidada e teve seu papel reconhecido na Constituição Estadual de 1989.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente as atividades do controle interno, incorporando atribuições de avaliar as ações do governo, tendo como referência o orçamento anual e o planejamento de longo prazo, mas realizando essas análises com critérios não apenas de legalidade, mas, também, de eficácia e eficiência. Com a incorporação dessas novas atribuições, a CAGE passou a desenvolver instrumentos para o

acompanhamento da execução da política pública e a produzir informações para subsidiar o processo de tomada de decisão dos gestores públicos estaduais. Na análise realizada, evidenciamos o fato de que o conjunto de atividades desenvolvidas contempla dimensões como: a prestação de contas anual do governador do Estado, o acompanhamento e a avaliação da gestão dos administradores públicos estaduais, o gerenciamento e a administração de sistemas, a gestão da contabilidade estadual e a disponibilização de informações gerenciais, que configuram o mecanismo de monitoramento das políticas públicas.

Interessante salientar, como já exposto no início dessa pesquisa, que a percepção da CAGE como um órgão burocrático de monitoramento da política pública não é normalmente verificada. Isso ficou evidenciado nas entrevistas realizadas com servidores do Órgão. Ao longo do tempo, as ações da CAGE foram vistas muito mais como ações de controle burocrático, presas ao exame da legalidade, que como um instrumento de monitoramento. Alguns entrevistados apontam que essa visão vem lentamente mudando e que, na última década, ocorreu uma ampliação significativa nas ações da CAGE, principalmente em trabalhos em áreas operacionais da burocracia estadual. Consideram que os instrumentos disponibilizados possibilitam ao governante uma ampla visão da atuação da Administração Pública Estadual, mas que estas ferramentas ainda não são utilizadas em sua plenitude pelo governante e seu gabinete. Vários são os motivos para isso, como desconhecimento, descontinuidade por trocas de governo e complexidade da Administração Pública. Outra razão é que a CAGE, ao longo do tempo, não disponibilizou esses instrumentos como ferramenta de monitoramento e, sim, como ferramentas de controle. A perspectiva de oferecer um instrumento para monitorar a política pública não era o foco.

De outra parte, foi possível identificar, a partir da análise documental, que tivemos acesso, de que maneira o monitoramento se operacionaliza, utilizando as informações produzidas pelo órgão de controle interno. Esse monitoramento municia o governante e sua equipe de secretários com informações relevantes sobre a atuação da burocracia de Estado. Com essas informações, é possível ao governante exercer um controle mais minucioso sobre a atuação dos secretários, e, ao mesmo tempo, os secretários terem mais capacidade de controlar a execução das ações de cada pasta.

Esse monitoramento, que tem como objetivo o aperfeiçoamento da gestão na utilização dos recursos públicos, no entanto, em algumas situações leva a uma discussão que vai além dos instrumentos de controle e alcança uma análise das escolhas políticas do governo. Na pesquisa documental, mesmo com limitações, tendo em vista que os dados públicos disponíveis são muitos recentes, é possível observar que as informações produzidas pelo

órgão de controle interno sobre o desempenho da burocracia, baseadas em critérios técnicos e burocráticos, podem ser utilizadas de forma decisiva pelos agentes políticos, como o Governador e seus Secretários, para alinhar a burocracia às políticas públicas e aos programas de governo.

Dito de outra forma, o monitoramento realizado pela CAGE tem o potencial de funcionar como controle político, ou seja, o Governador pode utilizar as informações produzidas pelo órgão de controle interno para controlar sua burocracia e de seu gabinete de governo. No entanto, essa utilização não é sistemática e dependente de forças políticas. A pressão por transparência por parte da opinião pública e a responsabilização foram algumas das contingências identificadas que levaram à utilização das informações do controle interno como recurso político.

Neste trabalho foi possível analisar o controle interno enquanto um instrumento disponível e capaz de realizar o monitoramento de políticas públicas, mas não foi possível “medir” o quanto a burocracia alterou o seu desempenho na implementação da política pública atendendo à determinação dos políticos. Ainda, apesar desse mecanismo de monitoramento existir, ele não está integrado a outros órgãos de monitoramento dentro do Estado, levando o seu uso a ser contingente. Foi analisado apenas um dos mecanismos de controle político, o monitoramento, não sendo possível identificar a quais dos demais mecanismos de controle disponíveis (nomeação, orçamento e legislação) a burocracia responde ou não e, ainda, quais são os mecanismos de controle político que efetivamente podem alterar o direcionamento da política pública.

Se, por um lado, conseguimos identificar que as atividades desenvolvidas pelo órgão burocrático de controle interno instrumentalizam o Governante no controle político sobre a burocracia, por outro, é preciso realizar novas pesquisas, com o intuito de verificar se existem outros fatores, além dos já identificados, que possam levar à utilização sistemática do mecanismo de monitoramento das políticas públicas. Em uma futura pesquisa, poder-se-ia analisar o efeito do monitoramento realizado pela CAGE sobre as várias Secretarias, buscando identificar as respostas da burocracia ao controle político, o que permitiria uma avaliação do papel do controle interno na promoção da transparência e responsabilização governamental.

Acredito que a contribuição deste trabalho está na ampliação do entendimento a respeito do papel potencialmente político das atividades burocráticas denominadas controle interno governamental como um tema no campo do controle político da burocracia. As preocupações de Weber, há mais de um século, são os nossos desafios de agora. Como tornar

o estado mais eficiente? Como assegurar que os burocratas respondam efetivamente sobre suas ações perante a sociedade e seus governantes? Como fazer com que o recurso público seja adequadamente aplicado e reverta em melhorias para os cidadãos? Para tanto, existem mecanismos e caminhos. Um deles é o monitoramento das políticas públicas, abordado neste trabalho.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando; PEDROTTI, Paula; PÓ, Marcos. A formação da burocracia brasileira: trajetória e significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no séc. XXI. Rio de Janeiro: FGV, p. 27-72, 2010.
- BALBE, Ronald da Silva. **O resultado da atuação Controle Interno no contexto da Administração Pública Federal brasileira**. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Universitário de Lisboa, Brasília, 2010.
- BENDIX, Reinhard. **Weber, um perfil intelectual**. Brasília: Editora da UnB, 1986.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública na construção do Brasil**. [Online], 2008. Disponível em:  
<[http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia\\_Publica\\_construcao\\_Brasil.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf)>. Acessado em: 06 mai. 2016.
- CAGE. **Relatórios de Atividade**. 2013, 2014. Disponível em  
<<https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuId=834>>. Acessado em: 06 mai. 2016.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Disponibilizado formalmente por meio de Ofício. 2012.
- CARVALHO, José Murilo de. A Burocracia Imperial: A Dialética da Ambigüidade. **Revista Dados**, n. 21, p. 7-31. Rio de Janeiro, 1979.
- CENTRO de Memória do Sindicatos dos Auditores de Finanças Públicas do Rio Grande do Sul. **CAGE 61 anos**: contabilizando a História. Porto Alegre: SINDAF, 2010.
- CONACI. Rio Grande do Sul: Ação da Cage origina investigação policial sobre desvios de recursos públicos. [Notícia online]. 10 jan. 2014. Disponível em: <<http://conaci.org.br/rio-grande-do-sul-acao-da-cage-origina-investigacao-policial-sobre-desvios-de-recursos-publicos/>>. Acessado em: 16 abr. 2016.
- COSTA, Caio César de Medeiros; MARTINS, Renato Brizzi. Estruturas Burocráticas de Controle e o Debate sobre a Burocracia: Uma Análise Teórico-Institucional da Controladoria Geral da União. **XXXVII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, set. 2013. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_APB2331.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB2331.pdf)>. Acessado em 06 mai. 2016.
- CUNHA, Mario Wagner Vieira da. **O sistema administrativo brasileiro (1930-1950)**. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro: MEC, 1963.
- DALLARI, Adilson Abreu. Controle político das empresas públicas. **Rev. de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 87-98, jul./set. 1979. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901979000300010&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901979000300010&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>. Acessado em 13 abr. 2016.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 37, p. 75-92, 2010.

**ESTUDO CAGE**. Documento elaborado por Comissão constituída para elaborar projeto de constituição da CAGE. Original encontra-se arquivado na Divisão de Estudos e Orientação da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. 1948.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Globo, 2001.

FERRARI, Levi Buclelem. **Burocratas & Burocracias**. São Paulo: Semente, 1981.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. 5º ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GAÚCHA. Governo instala gabinete para agilizar obras em escolas da rede estadual. [Notícia online]. 31 mar. 2015. Disponível em: <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/governo-instala-gabinete-para-agilizar-obras-em-escolas-da-rede-estadual-134237.html>>. Acessado em: 16 abr. 2016.

GRAHAM, Lawrence S. **Civil Service Reform in Brazil**. Austin: University of Texas Press, 1968.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

KIEWIET, R.; MCCUBBINS, M. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

LOUREIRO, Maria Rita. Controle Político da Burocracia no Presidencialismo Americano: uma Perspectiva Comparada com o Brasil. **EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações**, Relatório de Pesquisa nº 7, 2003. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3159/P00249\\_1.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3159/P00249_1.pdf?sequence=1)>. Acessado em: 06 mai. 2016.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999.

MAINWARING, Scott. Multipartism, robust federalism and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M.S. (Ed.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARTINS, H.F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 43-79, 1997.

MARX, César Augusto. **A CGU e a Dualidade do Papel do Controle Interno no Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14107/TF\\_MPGPP\\_VF.pdf?se](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14107/TF_MPGPP_VF.pdf?se)

quence=1>. Acessado em: 06 mai. 2016.

MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 545-564, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. atual. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1978.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática Política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond universitária, 2010.

O BOQUEIRÃO Online. Capitalismo do Século XXI. [Notícia online]. 29 jul. 2011. Disponível em: <[http://o-boqueirao.blogspot.com.br/2011\\_07\\_01\\_archive.html](http://o-boqueirao.blogspot.com.br/2011_07_01_archive.html)>. Acessado em: 16 abr. 2016.

O TIMONEIRO. Operação expõe irregularidades na Secretaria de Obras do Estado. [Notícia online]. 17 jan. 2014. Disponível em: <<http://otimoneiro.com.br/old/site/noticias/geral/3480-operacao-expoe-irregularidades-na-secretaria-de-obras-do-estado>>. Acessado em: 16 abr. 2016.

O'DONNELL, Guillermo *apud* OLIVIERI, Cecília; LOUREIRO, Maria Rita. Controles políticos da burocracia: análise comparada em democracias presidencialistas. In: **Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, 2006, Caxambu. Anais do 30º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, nº 44, 1998.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2010.

\_\_\_\_\_. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. (Org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Sistema de Controle Interno do Executivo Federal Brasileiro: A Construção Institucional do Controle Político da Burocracia**. 2010. Disponível em <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_II\\_congresso\\_consad/painel\\_27/osistemadecontroleinternodoexecutivo\\_federal\\_brasileiro.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_27/osistemadecontroleinternodoexecutivo_federal_brasileiro.pdf)>. Acessado em: 17 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

OLIVIERI, Cecília; LOUREIRO, Maria Rita. Controles políticos da burocracia: análise

comparada em democracias presidencialistas. In: **Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, 2006, Caxambu. Anais do 30º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2006.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 523-543, 2006.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 147-168, 2000.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Brazil: between the modern Bureaucracy of Weber and resilient patrimonialism. **Management Research: The Journal of the Iberoamerican Academy of Management**, v. 13, nº 2, p. 140-159, 2015.

PINHO, J.A.G. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, nº. 12, p. 59-79, 1998.

PORTAL de Transparência. **Relatórios de Auditoria**. Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/RelatoriosDeAuditoria.aspx>>. Acessado em 06 mai. 2016.

RIBEIRO, S.M.R. Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Uma Comparação Entre as Propostas dos Anos 60 e 90. **VII Congresso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, p. 8-11, oct. 2002.

RS URGENTE. [Notícia online] Disponível em: <[http://rsurgente.zip.net/arch2007-07-08\\_2007-07-14.html](http://rsurgente.zip.net/arch2007-07-08_2007-07-14.html)>. Acessado em: 17 abr. 2016.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1991.

SECRETARIA da Fazenda. **Balanco Geral do Estado do Rio Grande do Sul - BGE**. 2011, 2012, 2013, 2014. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuId=564>>. Acessado em: 06 mai. 2016.

SECRETARIA do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **Balanco Geral do Estado do Rio Grande do Sul- BGE**. 1956, 1963, 1964, 1965, 1966, 1969, 1970, 1972, 1973, 1974, 1978, 1979, 1981, 1983, 1988, 1989, 1991, 1992, 1994, 1998, 1999, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010. Disponível em <<http://planejamento.rs.gov.br/balanco-geral-do-estado-periodo-1963-2010>>. Acessado em: 06 mai. 2016.

SUL 21. Governo define cronograma para força-tarefa do Daer. [Notícia online]. 2 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/governo-define-cronograma-para-forca-tarefa-do-daer/>>. Acessado em: 16 abr. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE-RS). Cage Solicita Apontamentos de Auditorias na Secretaria Estadual de Cultura. [Notícia online extraída por JusBrasil]. 24 set. 2008. Disponível em: <

rs.jusbrasil.com.br/noticias/979316/cage-solicita-apontamentos-de-auditorias-na-secretaria-estadual-de-cultura>. Acessado em: 17 abr. 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL (TJRS). Suspensa a Concorrência Internacional para obras da Rodovia do Progresso ERS/010 . [Notícia online]. 22 out. 2010. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=130333>>. Acessado em: 16 abr. 2016.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **A Reforma Administrativa da Era Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

\_\_\_\_\_. Organização governamental e administrativa, voltada para o processo de desenvolvimento nacional: o caso brasileiro. **Revista de Administração Pública**, nº 12, vol. 2, p. 7-36, 1979.

WEBER, Max. A política como vocação. In: GERTH, H.H.; MILLS, C. Wright (Org.). WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. V. 2 Brasília, DF: Editora UnB, 1999.

\_\_\_\_\_. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos**. Petrópolis: Vozes, 1993.

WEINGAST; MORAN. Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by Federal Trade Commission. **Journal of Political Economy**, nº 91, p. 756-800, 1983

WOOD, Dan B.; WATERMAN, Richard W. Bureaucratic Dynamics. The Role of Bureaucracy in a Democracy. **Westview Press**. Boulder, San Francisco. Oxford, 1994.

\_\_\_\_\_. The dynamics of political control of the bureaucracy. **The American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801-828, Sept. 1991.

ZERO HORA Online. Cage descobre que projeto suspeito de irregularidades na LIC usava notas frias. [Notícia online]. 02 out. 2008. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2008/10/cage-descobre-que-projeto-suspeito-de-irregularidades-na-lic-usava-notas-frias-2217691.html>>. Acessado em: 17 abr.

\_\_\_\_\_. Piratini instala força-tarefa para apurar as denúncias de irregularidades no Daer [notícia online]. 07 abr. 2011. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2011/04/piratini-instala-forca-tarefa-para-apurar-as-denuncias-de-irregularidades-no-daer-3266785.html>>. Acessado em: 17 abr. 2016.

## REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS CONSULTADAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. 1967. Brasília, 24 de janeiro de 1967.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais**. 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Brasília, em 25 de fevereiro de 1967; 146º da Independência e 79º da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acessado em: 20 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei 4320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, 4 de maio de 1964; 1432 da Independência e 76º da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acessado em: 16 mar. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acessado em: 20 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto 20.193, de 03 de março de 1970. **Dispõe sobre órgão de controle interno de contabilidade e auditoria-geral**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/sistemalegis.htm>>. Acessado em: 20 mar. 2015;

\_\_\_\_\_. Decreto 23.974/1975. **Dispõe sobre o controle externo dos órgãos da administração indireta do Estado e dá outras providências**. DOE de 15/08/75 P-1. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP.Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=33170&hTexto=&Hid\\_IDNorma=33170](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP.Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=33170&hTexto=&Hid_IDNorma=33170)>. Acessado em: 16 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto 37.297, de 13 de março de 1997. **Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Fazenda**. DOE de 14/03/97. Disponível em: <[http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/gt18/sul/rs/Dec\\_37\\_297\\_SEFA.htm](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/gt18/sul/rs/Dec_37_297_SEFA.htm)>. Acessado em: 20 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto 47.590/2010. **Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul**. PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 8 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei 521 de 28 de dezembro de 1948. **Dispõe sobre a criação da Contadoria Geral do Estado**. Disponível em: <<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=107525&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=>>>. Acessado em 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 13.451, de 26 de abril de 2010. **Dispõe sobre a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão central do sistema de controle interno do Estado do Rio Grande do Sul, disciplina o regime jurídico do cargo da carreira de**

**Auditor do Estado e dá outras providências.** PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 26 de abril de 2010. Disponível em:  
<<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lec%20n%C2%BA%2013.451.pdf>>.  
Acessado em 15 mar. 2015.

## **APÊNDICE – INSTRUMENTO PARA ENTREVISTA COM AUDITORES DA CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO**

O presente instrumento foi elaborado com o objetivo de captar a percepção dos entrevistados sobre as atividades da CAGE como órgão de monitoramento das políticas públicas e ainda, quanto à hipótese do controle burocrático exercido pela CAGE ter o potencial de funcionar como controle político.

### **Identificação do entrevistado:**

Nome:

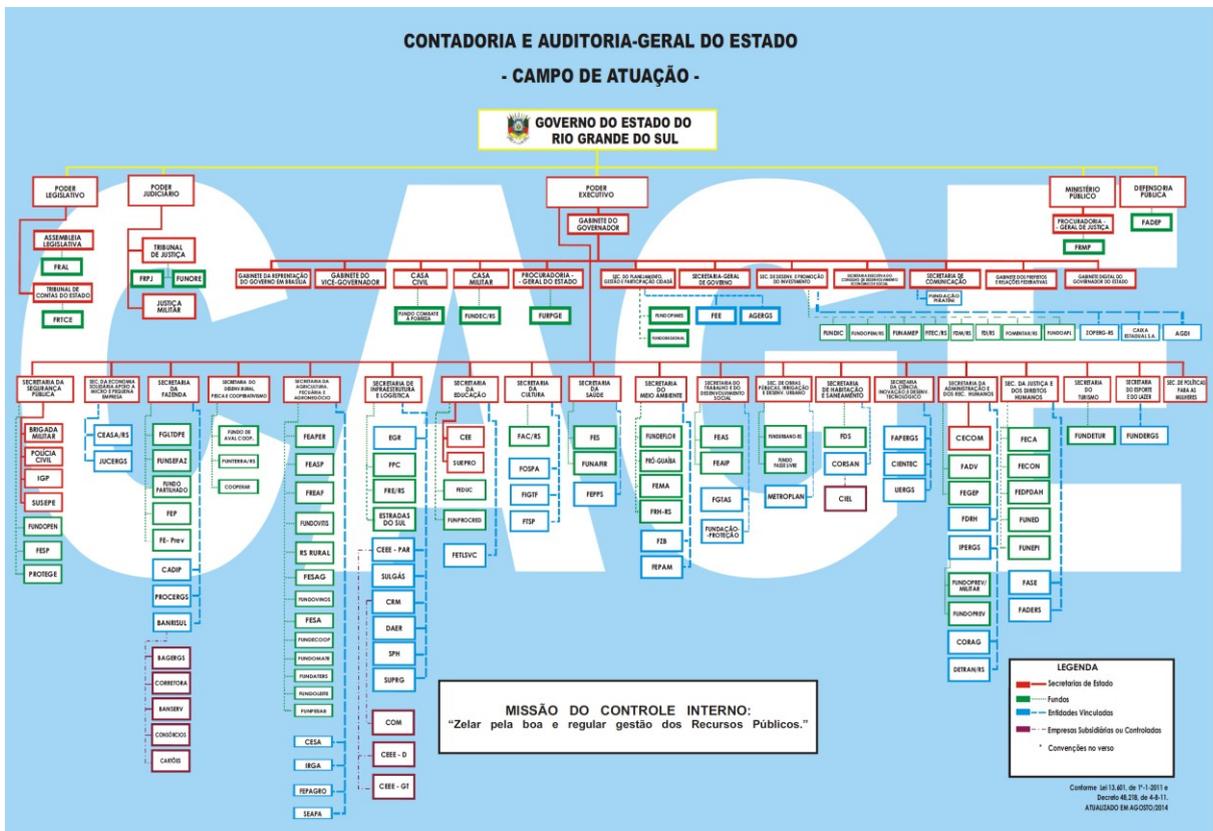
Tempo de trabalho na CAGE:

Experiência (atividades desenvolvidas na CAGE):

### **Questões:**

- 1) Qual a sua percepção sobre as atividades do controle interno governamental serem um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia da execução da política pública?
  
- 2) Qual a sua percepção sobre a disponibilização das informações aos gestores públicos estaduais? Ainda, qual a sua opinião sobre essas informações permitirem aos gestores públicos o monitoramento da execução das políticas públicas?
  
- 3) Qual a sua percepção sobre a utilização das informações produzidas pela CAGE pelos gestores públicos estaduais?
  
- 4) Qual a sua percepção sobre a utilização, pelo Governador ou Secretários, das informações produzidas pela CAGE? Você entende que essa utilização pode levar à alteração na implementação da política pública ou alterar o destino dos recursos?

## ANEXO A – CAMPO DE ATUAÇÃO



Fonte: CAGE, 2014.

### Administração Direta e Outros Poderes:

- Procuradoria-Geral de Justiça;
- Casa Civil do Gabinete do Governador;
- Gabinete do Vice-Governador;
- Secretaria-Geral de Governo;
- Casa Militar do Gabinete do Governador
- Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;
- Secretaria de Comunicação Social e Inclusão Digital;
- Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas;
- Secretaria da Cultura
- Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico;
- Procuradoria-Geral do Estado;
- Assembleia Legislativa
- Tribunal de Contas do Estado
- Tribunal de Justiça do Estado;
- Justiça Militar do Estado;
- Secretaria da Fazenda;
- Dívida Pública;
- Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio;
- Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo;
- Secretaria da Educação;
- Superintendência da Educação Profissional do Estado;
- Conselho Estadual de Educação;
- Secretaria de Políticas para as Mulheres;
- Secretaria de Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa;
- Junta Comercial;

Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social;  
 Secretaria do Turismo;  
 Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento;  
 Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos;  
 Secretaria do Esporte e do Lazer;  
 Secretaria de Infra-Estrutura e Logística;  
 Secretaria das Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano;  
 Secretaria da Habitação e Saneamento;  
 Secretaria da Saúde;  
 Polícia Civil;  
 Defensoria Pública do Estado;  
 Secretaria do Meio Ambiente;  
 Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã;  
 Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos;  
 Brigada Militar;  
 Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC);  
 Divisão do Pagamento de Pessoal;  
 Secretaria da Segurança Pública;  
 Superintendência dos Serviços Penitenciários - SUSEPE;  
 Instituto Geral de Perícias;

#### **Administração Indireta:**

Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul;  
 Fundação Cultural Piratini – Rádio e Televisão;  
 Fundação Teatro São Pedro;  
 Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore;  
 Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre;  
 Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha;  
 Universidade Estadual do Rio Grande do Sul;  
 Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos;  
 Fundação de Ciência e Tecnologia;  
 Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul;  
 Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser;  
 Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RS;  
 Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul;  
 Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária;  
 Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Produção do Investimento;  
 Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde;  
 Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem;  
 Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional;  
 Superintendência de Portos e Hidrovias;  
 Superintendência do Porto de Rio Grande;  
 Companhia de Gás do Rio Grande do Sul;  
 Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica; Companhia  
 Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica;  
 Companhia Estadual de Energia Elétrica – Participações;  
 Companhia Riograndense de Saneamento;  
 Companhia Administradora da Zona de Processamento e Exportação de Rio Grande  
 Companhia Riograndense de Mineração;  
 Companhia Operadora de Mineração; Empresa  
 Gaúcha de Rodovias S.A. Departamento  
 Estadual de Trânsito; Companhia Rio-  
 Grandense de Artes Gráficas;  
 Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul;  
 Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler;  
 Instituto Riograndense do Arroz;  
 Companhia Estadual de Silos e Armazéns;  
 Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul S.A.;  
 Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul;

Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Rio Grande do Sul;  
Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social;  
Fundação de Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul;  
Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para PPD e PPAH no RGS;  
Caixa Estadual S.A. – Agência de Fomento;  
Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.;  
Barrisul Armazéns Gerais;  
Barrisul Serviços Ltda.;  
Barrisul S.A. Corretora de Valores Mobiliários e Câmbio;  
Barrisul S.A. Administradora de Consórcios;  
Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S.A.

**ANEXO B – TABELA DEMONSTRATIVA DA QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES  
POR ÓRGÃO E VALOR TOTAL FISCALIZADO<sup>2</sup>**

<b>Órgãos</b>	<b>Nr Fiscalizações</b>	<b>Valor Total Fiscalizado</b>
ALERGS	1	R\$ 804.538,88
CELIC	11	R\$ 1.680.541,83
IGP	2	*
PC	1	*
PGE	1	R\$ 746.629,78
PGJ	2	R\$ 2.976.325,79
SARH	5	R\$ 9.078.306,53
SDR	2	R\$ 647.411,15
SE	24	R\$ 20.803.806,23
SEAPA	7	R\$ 9.174.457,24
SEL	2	R\$ 573.006,07
SEMA	2	R\$ 20.933.120,60
SEPLAG	1	R\$ 198.000,00
SES	11	R\$ 90.749.625,85
SESAMPE	1	R\$ 42.042,00
SETUR	2	R\$ 49.161,14
SOP	2	R\$ 899.165,93
SSP	2	*
SUSEPE	14	R\$ 186.910.856,08
TJ	1	R\$ 1.012.687,82
SECOM	1	R\$ 628.451,25
<b>Total Geral</b>	<b>95</b>	<b>R\$ 347.908.134,17</b>

Fonte: CAGE, 2014.

<sup>2</sup> Não possuem valor relacionado à fiscalização por se tratar de programa de visitas de inspeção elaborado pelo Coordenador da Seccional XVII junto à SSP para conhecer a rotina operacional dos presídios e delegacias penitenciárias localizadas no interior do Estado.

**ANEXO C – TABELA DEMONSTRATIVA DE FISCALIZAÇÕES QUANTO AO  
TEMA DO TRABALHO**

<b>Órgãos</b>	<b>Nr Fiscalizações</b>	<b>Valor Total Fiscalizado</b>
<b>☒ CELIC</b>	<b>11</b>	<b>R\$ 1.680.541,83</b>
Procedimentos Licitatórios	11	R\$ 1.680.541,83
<b>☒ SE</b>	<b>24</b>	<b>R\$ 20.803.806,23</b>
Aquisição material	6	R\$ 4.298.129,26
Obras/reforma	13	R\$ 13.193.925,29
Prestação de Serviços	4	R\$ 911.751,68
Procedimentos Licitatórios	1	R\$ 2.400.000,00
<b>☒ SES</b>	<b>11</b>	<b>R\$ 90.749.625,85</b>
Apuração de denúncia	1	
Aquisição material	2	R\$ 2.668.332,02
Obras/reforma	3	R\$ 48.602.014,20
Prestação de Serviços	5	R\$ 39.479.279,63
<b>☒ SUSEPE</b>	<b>14</b>	<b>R\$ 186.910.856,08</b>
Obras/reforma	6	R\$ 186.910.856,08
Procedimentos operacionais	8	
<b>Total Geral</b>	<b>60</b>	<b>R\$ 300.144.829,99</b>

Fonte: CAGE, 2014.

**ANEXO D – FOTOS QUE ILUSTRAM AS FISCALIZAÇÕES DA CAGE**

Fonte: Autora

**ANEXO E – FOTOS QUE ILUSTRAM AS FISCALIZAÇÕES DA CAGE**

Fonte: Autora

**ANEXO F – FOTOS QUE ILUSTRAM AS FISCALIZAÇÕES DA CAGE**

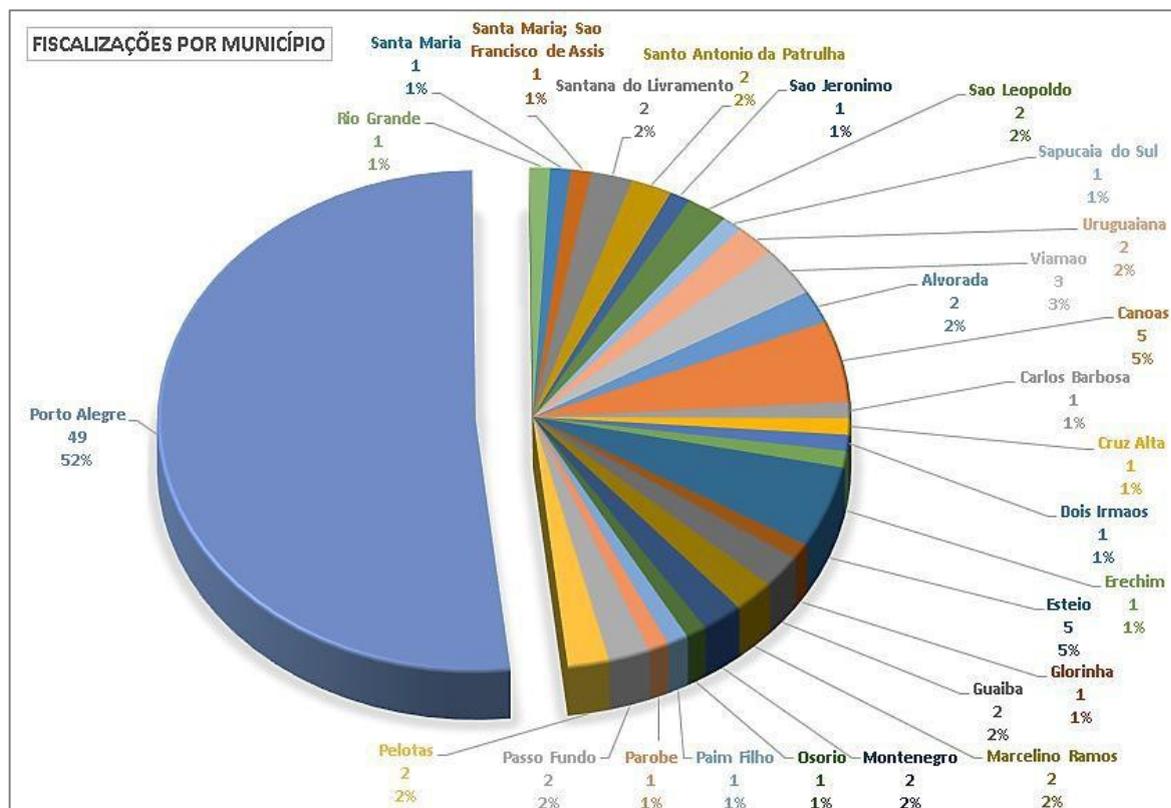
Fonte: Autora

**ANEXO G – TABELA DEMONSTRATIVA DE QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES  
E VALOR TOTAL FISCALIZADO POR MUNICÍPIO**

<b>Municípios</b>	<b>Nr Fiscalizações</b>	<b>Valor Total Fiscalizado</b>
Alvorada	2	R\$ 975.374,60
Canoas	5	R\$ 149.929.588,10
Carlos Barbosa	1	R\$ 1.035.562,67
Cruz Alta	1	R\$ 2.400.000,00
Dois Irmaos	1	R\$ 628.387,01
Erechim	1	
Esteio	5	R\$ 9.571.908,49
Glorinha	1	R\$ 42.529,85
Guaiba	2	R\$ 38.420.000,00
Marcelino Ramos	2	R\$ 450.000,00
Montenegro	2	R\$ 1.286.629,56
Osorio	1	R\$ 1.911.945,44
Paim Filho	1	R\$ 197.497,66
Parobe	1	R\$ 177.000,00
Passo Fundo	2	
Pelotas	2	
Porto Alegre	49	R\$ 89.029.147,24
Rio Grande	1	
Santa Maria	1	R\$ 45.405.768,76
Santa Maria; Sao Francisco de Assis	1	R\$ 442.190,00
Santana do Livramento	2	
Santo Antonio da Patrulha	2	R\$ 3.247.104,71
Sao Jeronimo	1	R\$ 54.000,00
Sao Leopoldo	2	R\$ 112.407,26
Sapucaia do Sul	1	R\$ 77.684,00
Uruguaiana	2	
Viamao	3	R\$ 2.513.408,82
<b>Total Geral</b>	<b>95</b>	<b>R\$ 347.908.134,17</b>

Fonte: CAGE, 2014

## ANEXO H – GRÁFICO DE FISCALIZAÇÕES POR MUNICÍPIO



Fonte: CAGE, 2014