

# **CONTROLE DA CORRUPÇÃO E REFORMA DO ESTADO\***

## **(O governo Covas - 1995-2000)**

*FRANCISCO FONSECA  
OSCAR SANCHEZ*

A corrupção é um fenômeno complexo, que ocorre das formas mais variadas. As razões que a ocasionam são igualmente diversificadas e ela se manifesta nos mais diferentes países, o que implica desde logo descartarem-se causas culturais como explicação válida para sua ocorrência. Sua grande incidência no Brasil reside em grande medida na fragilidade do sistema geral de controles.

A corrupção ocorre tanto no superfaturamento de grandes obras como em pequenos procedimentos, que envolvem propinas. Dela participam agentes políticos e/ou agentes administrativos, e sua manifestação pode ocorrer em quaisquer dos três poderes. Sobretudo no que tange ao Poder Executivo – particularmente importante em razão de sua prerrogativa de arrecadar e implementar políticas através de gastos dos recursos públicos –, pode envolver a administração direta, a indireta, as fundações, as autarquias e as empresas públicas. Do outro lado desta relação estão os agentes privados, sobretudo empresários fornecedores de bens e serviços ao Estado. Justifica-se, portanto, a inquietação social quanto aos efeitos da corrupção: como controlar as ações dos agentes públicos – detentores de poder –, assim como a relação destes com os agentes privados?

Mediante um estudo de caso sobre o governo do Estado de São Paulo procurou-se mapear as diversas condições de manifestação do problema. Trata-se da reforma do aparelho do Estado promovida pelo governo

\* Este artigo reflete conclusões parciais de uma pesquisa em andamento no Cedec, iniciada em 1999, sobre o processo de reforma e controle da corrupção no estado de São Paulo, na gestão Mário Covas. Como um dos produtos desta pesquisa, publicamos, no ano passado, pelo Cedec, o “Guia de Mecanismos de Combate à Corrupção e de Apoio à Cidadania no Estado de São Paulo”.

Mário Covas no Estado de São Paulo, entre 1995 e 2000. Examinam-se iniciativas (de ordem legal, institucional e logística) voltadas sobretudo ao fortalecimento dos *controles internos* do aparato estatal e ao combate à corrupção principalmente pela utilização de mecanismos informacionais no interior do Poder Executivo. Está em jogo a capacidade do Estado de controlar (a máquina pública e todos os que se relacionam com ela) e ao mesmo tempo ser controlado (pelas instâncias com que se relaciona e por mecanismos que o compõem). Vale, no caso, a concepção dos “freios e contrapesos”.

As diversas ações empreendidas pelo governo paulista – tais como o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios/SP, a Coordenadoria Estadual de Controle Interno e a Bolsa Eletrônica de Compras, que veremos detidamente mais adiante – confluíram para o tema da “modernização do setor público”, tendo em vista racionalizar as contas públicas e barrar a corrupção, assim como tornar mais ágeis, eficientes e eficazes as ações do Estado. Observaremos os mecanismos – existentes e novos – que permitem a efetividade dos controles: os controles *verticais* e os *horizontais* e, nestes, os *internos* e os *externos*. Especial atenção será dada, aqui, aos controles *horizontais* e *internos* (veremos os conceitos mais adiante), pois partiram deles as grandes inovações relativas à modernização do aparato estatal em São Paulo. O marco geral foi a reforma do Estado, visando criar-se, desde o início da gestão, um conjunto de mecanismos, sobretudo informacionais, que deveriam ao mesmo tempo produzir um maior conhecimento da “máquina” e do controle sobre ela, assim como uma relação mais transparente com a sociedade.

## ACCOUNTABILITY E CORRUPÇÃO

O clássico tema da divisão dos poderes, cujo funcionamento implica repartição e o controle mútuo entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, será aqui invocado na análise do processo de reforma do aparelho de Estado no governo paulista. Devemos, portanto, retomar brevemente essa concepção dos “freios e contrapesos”.

Nas suas contribuições ao debate constitucional sobre a nascente república norte-americana James Madison revelava numa visão pessimista da natureza humana. Tal desconfiança não é nova na teoria política. Desde Maquiavel, e sobretudo Hobbes, a reserva quanto à solidariedade entre os homens encontra-se em diversas correntes de pensamento, culminando naquilo que os Federalistas norte-americanos tão bem denominaram *cheks and ba-*

*lances*. Estes são concebidos como instrumentos de controle dos detentores de poder, notadamente os que possuem o maior dos poderes, o poder do Estado. Se de um lado caberia controlar o cidadão comum, através das autoridades e dos mecanismos estatais, de outro as autoridades igualmente deveriam ser controladas, tanto por outros poderes – daí a exigência da separação entre os três poderes, tão presente em Montesquieu – quanto pelo próprio cidadão.

Constitui característica fundamental do Estado de Direito que os membros de um governo e sua burocracia: (a) sejam responsáveis por suas atividades perante o público; (b) sejam puníveis por eventuais atos ilícitos; e (c) prestem contas aos cidadãos e/ou a outras instituições autônomas. No Estado de Direito os mecanismos de controle situam-se em duas esferas interdependentes de ação, os mecanismos de *accountability vertical* – da sociedade em relação ao Estado – e os de *accountability horizontal* – de um setor a outro na esfera pública.

*Accountability vertical* é, principal mas não exclusivamente, a dimensão eleitoral: premiar ou punir um governante nas eleições. Essa dimensão requer a vigência de liberdade de opinião, de associação e de imprensa, assim como diversos mecanismos que permitam tanto reivindicar demandas diversas como denunciar certos atos das autoridades públicas. *Accountability horizontal*, por sua vez, envolve a existência de agências e instituições estatais detentoras de poder legal e de fato para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado. Segundo Guillermo O'Donnell há duas situações em que a *accountability horizontal* pode ser infringida. A primeira consiste na “usurpação”, quando uma agência estatal legalmente voltada para o controle de outra na prática é dominada por esta última; a segunda consiste em “vantagens ilícitas que um agente público obtém para si ou para aqueles de alguma forma a ela associados” (O'Donnell. 1998:38). Trata-se, neste caso, de corrupção propriamente dita.

## **CORRUPÇÃO E REFORMA DO ESTADO**

Diversas correntes teóricas interpretam o fenômeno da corrupção sob pontos de vista também diversos. Especial atenção será dada aqui às que enfatizam a eficiência das instituições vinculadas à existência de canais de participação da sociedade. Descartamos, entretanto, as que vinculam o problema da corrupção ao tamanho do Estado, pois essa perspectiva simplifica e ideologiza sobremaneira o fenômeno em foco. Vejamos como nela se interpreta o problema.

Uma expressiva representante desta corrente é Anne Krueger, para quem os altos custos da ação do Estado são um fator constante de ineficiência. O mercado, nessa ótica, é visto como o mecanismo por excelência de alocação eficiente de recursos. Em correspondência a isso o Estado é considerado incompetente para gerenciar políticas e para amenizar as desigualdades. Esta premissa é sustentada, segundo a autora, em razão da benevolência com que os propositores da intervenção do Estado concebem o papel deste. Para Krueger, em última instância os agentes públicos procurariam maximizar seus benefícios em detrimento do interesse geral, ou seja, “a competição pelo ingresso no serviço governamental é, em parte, uma competição por rendas.” (Krueger, 1971:23).

Na mesma linha, para a chamada escola da *public choice* é um erro conceitual pensar o Estado e os homens públicos como voltados para o “bem comum” enquanto o setor privado estaria imerso no mundo egoísta e do auto-interesse. Para essa teoria a política deve ser encarada como uma troca, devendo então ser analisada como um mercado: um mercado político<sup>1</sup>. Portanto, não haveria razões para supor que o político ou o burocrata tivesse comportamento diferente dos demais indivíduos. As motivações do homem – público e privado – são as mesmas, apenas mudam as restrições, como afirma James Buchanan, o principal expoente desta linhagem. Dessa forma, todos aqueles que se dedicam à política e à carreira pública teriam como preferência um Estado grande para usufruir de suas benesses: o chamado *rent seeking*. Esta preferência é analisada por David Beetham. Ao examinar diversos modelos de burocracia, destaca que a maneira mais usual do corpo burocrático graduado aumentar seus benefícios consiste na expansão e na organização de suas atividades e não na sua maior eficiência. De fato, há a visão, encontrada na literatura, da tendência inexorável do crescimento das burocracias. Ou seja, o prestígio e o poder dos burocratas estariam associados à ampliação de suas agências. Daí resultariam dois perigos: o aumento do poder arbitrário e a corrupção.

Das premissas dessa linhagem teórica (e ideológica) deriva-se que políticos e burocratas avaliariam, mediante a ação racional, o potencial de lucros em ações corruptas, tomando decisões fundamentadas tendo em vista a mesma lógica do mercado. A corrupção dependeria então da existência de oportunidades e incentivos percebidos racionalmente, de acordo com Ackerman (1978). Assim, quanto maior a intervenção do

<sup>1</sup> Embora haja algumas diferenças substantivas, nota-se uma proximidade entre esta linhagem teórica e o pensamento de J. Schumpeter, que foi um dos mais influentes autores a afirmar similitudes entre o “mercado econômico” e o “mercado político”.

Estado na sociedade maiores serão os incentivos e as oportunidades aos que buscam usufruir de seus benefícios. Nesta linha de pensamento não se questiona o problema ético ou social da corrupção, assim como (principalmente) o tema fundamental do contexto sócio/político que permite o *acesso privilegiado aos centros decisórios*. A corrupção responderia, apenas, às leis de mercado. Portanto, reduzir o tamanho da administração pública (por meio de diversos mecanismos, como as demissões de funcionários, a terceirização de serviços, a desregulamentação e privatizações) faz parte de uma engenharia institucional que visaria diminuir os altos custos de transação (em sentido amplo) que resultam da ineficiência e corrupção inerentes à esfera estatal.

Essa concepção possui o valor de captar, e mesmo denunciar, um dos aspectos de um problema recorrente em muitos estados. Contudo, ao vincular de forma quase exclusiva a corrupção à esfera de atuação do Estado, obscurece outras dimensões do problema, simplificando um fenômeno que é intrinsecamente complexo. Além do mais, seu caráter ideológico – no caso, vinculado à doutrina e à visão de mundo ultraliberal – está impregnado nessa perspectiva, impedindo uma compreensão mais aprofundada e nuançada do problema. Vejamos, agora, as perspectivas que mais se aproximam da que adotamos neste artigo.

Para Peter Evans, por exemplo, os agentes do Estado podem não estar imunes ao *rent-seeking*, mas suas ações podem aumentar ao invés de impedir as transformações positivas. Baseando-se na análise de “Estados desenvolvimentistas” enquanto modelo, Evans (1993), embora reconhecendo os problemas decorrentes das falhas da intervenção do Estado, advoga a importância desse modelo para determinados países e contextos históricos. Em sua opinião, de fato alguns aparatos estatais consomem o excedente que extraem, encorajam atores privados a trocar atividades produtivas por *rent seeking*, e falham em prover bens coletivos. Entretanto, estes aspectos se enquadram no que o autor chama de “Estados predatórios”, o que não significa a impossibilidade da existência de um Estado que intervém de forma positiva. As falhas das instituições estatais se devem, segundo Evans, à ausência de seletividade nas suas intervenções, que sobrecarrega as burocracias e amplia as possibilidades do *rent seeking* (Evans, 1993). Portanto, esta perspectiva aponta o caráter *não intrinsecamente* predatório da atuação do Estado. A natureza da sua atuação depende de sua relação com a sociedade.

Adam Przeworski (1996) também critica a prescrição ultraliberal, que consiste em evitar que o Estado seja capaz de intervir, pois a simples possibilidade de fazê-lo seria suficiente para causar prejuízos à economia. Para esse autor a intervenção do Estado seria benéfica desde que aperfeiçoasse a alocação de recursos. Porém, indaga, como capacitar o Estado para realizar esta função e ao mesmo tempo evitar que se torne predatório? Para esse autor, o problema refere-se ao desenho institucional. Se as instituições puderem ser eficazmente desenhadas em termos de desenvolvimento e de controle da apropriação privada dos recursos públicos, uma economia submetida à intervenção do Estado poderia ser superior a outra em que o Estado tivesse papel secundário. O problema em causa não se reduz ao confronto “mercado” *versus* “Estado”, mas concerne aos mecanismos institucionais específicos capazes de oferecer aos agentes econômicos incentivos e informações que os levem a se conduzir de uma maneira não predatória. Przeworski conclui que uma reforma do Estado não deveria se orientar para limitar o papel do Estado, mas ser concebida em termos de mecanismos institucionais por meio dos quais os governos pudessem controlar o comportamento dos agentes econômicos privados e, ao mesmo tempo, permitir o controle do governo por parte dos cidadãos. Ou seja, trata-se de “qualificar” o modo como esta intervenção ocorre, os mecanismos criados para tanto e as instituições que consolidam essa forma de atuar. Note-se como esta perspectiva difere substancialmente da que confere ao Estado a matriz de todos os problemas.

Paralelamente às perspectivas teóricas, acima discutidas, constata-se que nos lugares em que a participação da sociedade organizada é mais vigorosa as transformações sociais (em sentido amplo) têm sido mais democráticas. Há neles uma gestão mais compartilhada do espaço público, limitando-se, desta forma, o âmbito da corrupção e do arbítrio do poder dos grupos que controlam o Estado. Da mesma forma, a eficácia das instituições é fundamental ao controle da corrupção e à democratização do Estado.

Por fim, ressalte-se que, no Brasil, o retorno à democracia, a partir de 1985, não foi acompanhado – nem em nível federal nem nas unidades federativas – da criação e consolidação de instituições eficazes no controle da corrupção e na funcionalidade do Estado. No caso de São Paulo a realidade não fora diferente. Para o exame desta, contudo, faz-se necessário delinear o sistema geral de controles no Brasil, assim como seu funcionamento.

## OS CONTROLES HORIZONTAIS

A estruturação dos mecanismos de controle horizontais varia de país para país. Porém, na interpretação de Iram Saraiva (1996:88), eles podem ser divididos em quatro tipos: (a) os *controles administrativos*, que consistem num autocontrole, exercido pelos próprios Poderes sobre seus atos e agentes; (b) os *controles legislativos*, na forma de um controle político, representado pelo apoio ou rejeição às iniciativas do Poder Executivo; (c) os *controles de contas*, que são essencialmente técnicos, pois têm a função de subsidiar o efetivo controle das contas públicas pelo Legislativo; (d) os *controles judiciários*, que objetivam coibir abusos ao patrimônio público e ao exercício do poder por parte das autoridades.

Os controles administrativos, denominados genericamente Controles Internos (CIs), fazem parte da estrutura (administrativa) de cada Poder. Em relação ao Executivo há os controles legislativos e de contas, denominados Controles Externos (CEs), que são órgãos independentes da administração. Este conjunto de controles horizontais, internos e externos, são formalmente institucionalizados numa rede de órgãos autônomos. Segundo G. O'Donnell, esses controles horizontais, internos e externos, devem constituir uma rede de agências autônomas, porém sem fronteiras rigidamente definidas. A idéia, herdada dos *federalistas*, é constituir poderes fortes que *parcialmente* se superpõem em suas prerrogativas. “Isso produziu um arranjo que (...) aumenta a autonomia de cada um deles com respeito ao que seria resultado de uma separação simples desses poderes” (O'Donnell, 1998:67).

No Brasil, existe previsão constitucional para os dois sistemas de controle. Observemos como a Constituição Federal Brasileira dispõe sobre o assunto. O Art. 70 prevê que: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante *controle externo*, e pelo sistema de *controle interno* de cada poder” (ênfases nossas). Já no artigo 71 afirma-se que: “O *controle externo*, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”, e, no artigo 74, que: “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de *controle interno* (...)” (ênfases nossas)<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> Embora os TCs e os Legislativos possam realizar controles preventivos ou concomitantes, este tipo de atuação é excepcional na medida em que se referem principalmente às concessões e licitações públicas de grande repercussão, que produzem impactos na sociedade ou envolvem vultosas somas de recursos.

A Constituição Federal trata o sistema de controles horizontais de forma genérica. Existe, contudo, diferentes formas de organizá-los. Segundo a interpretação de Iram Saraiva (1996), são três os principais modelos: (a) o método da denúncia de irregularidades ao Parlamento: é o modelo adotado pela maioria dos países de origem anglo-saxônica, como Estados Unidos, Grã-Bretanha e Canadá, e alguns outros, como México e Israel. Neste sistema, uma Controladoria apresenta ao Poder Legislativo relatórios de auditorias sobre a aplicação dos recursos pelos diversos órgãos governamentais. Estas instituições podem ser consideradas como um departamento técnico do Parlamento; (b) o método da reparação do dano administrativo: sistema adotado por países como França, Espanha e Brasil. Embora sejam órgãos auxiliares do Poder legislativo, existem Câmaras ou Tribunais de Contas (TCs) que têm autonomia para julgar as contas apresentadas pelos administradores, exigir a reparação financeira consequente de atos ilegais e aplicar sanções administrativas aos responsáveis pela má gestão dos recursos públicos; (c) o método de controle preventivo: sistema em que a despesa é verificada pelo órgão controlador antes de ser executada. Considerado por muitos como o mais eficiente, é adotado em países como Bélgica, Grécia, Itália e Portugal (Saraiva 1996).

Como se observa, o método utilizado no Brasil é o da “reparação do dano administrativo”, ou seja, existem tribunais de contas na União e nos estados que objetivam a fiscalização das contas públicas. Embora ambas as instituições, Controles Internos (CIs) e TCs, realizem auditorias, no caso dos CIs estas são obrigatórias (chamadas “Auditoria de Gestão”); já nos TCs as auditorias ocorrem normalmente por amostragem, ou, quando há dúvidas acerca dos gastos realizados, de forma detalhada. Em outras palavras, o modelo adotado no Brasil requer, estruturalmente, para que de fato funcione, a existência de CIs efetivos, pois cabem a estes essencialmente o controle “preventivo” ou “concomitante” da ocorrência dos atos<sup>3</sup>.

É importante ressaltar, por outro lado, que os CIs, no Brasil – normalmente situados no Ministério ou nas Secretarias (estaduais e municipais) da Fazenda –, possuem existência apenas formal, isto é, verificam basicamente se os gastos são feitos de acordo com o processo administrativo correspondente. Em verdade, realizam mais uma “contabilidade públi-

<sup>3</sup> Embora os TCs e os Legislativos possam realizar controles preventivos ou concomitantes, este tipo de atuação é excepcional na medida em que se referem principalmente às concessões e licitações públicas de grande repercussão, que produzem impactos na sociedade ou envolvem vultosas somas de recursos.

ca” do que propriamente um “controle”. Essa fragilidade dos CIs contribuiu para tornar o modelo geral de controles basicamente *a posteriori*, o que acarreta a perda de sua tempestividade e eficácia, isto é, há um espaçamento de tempo muito grande entre a ocorrência de um determinado problema e sua percepção/análise/correção.

Em síntese, a ausência de verdadeiros CIs no Brasil contribuiu para uma histórica ineficiência do Sistema Geral de Controles, tornando (naquilo que é sua função) o Sistema incompleto e pouco efetivo. Desta fragilidade dos controles deriva a grande dependência, quanto à maior ou menor incidência de corrupção, ao perfil (ético/político) de quem ocupe o poder, e não, portanto, da institucionalização das estruturas de fiscalização e controle. Como são controles existentes no interior dos próprios Poderes – uma espécie de autotutela –, normalmente tendem a não possuir autonomia para, de fato, controlar os processos, atos e pessoas que devem ser controlados, limitando-se a realizar a contabilidade pública.<sup>4</sup>

## **A PROPOSTA DE REFORMA DO ESTADO DO PSDB EM SP**

Trata-se agora de compreender o que foi, e de certa forma ainda continua sendo, em São Paulo, a reforma do Estado – expressão normalmente utilizada de forma bastante vaga –, e como o partido que ganhou as eleições a encarava. Isto nos permite uma melhor compreensão do problema. Cabe enfatizar que a consideração desse contexto é imprescindível para o entendimento dos novos mecanismos que foram criados entre 1995/2000 e que, potencialmente, vêm permitindo o fortalecimento dos CIs e, em conseqüência, o controle da corrupção. Somente assim torna-se possível captar adequadamente o que há de específico na experiência do Estado de São Paulo nesse domínio.

O primeiro passo consiste em examinar a projeto de reforma do Estado proposto pelo PSDB paulista para a gestão 1995/98. Uma aproximação disso pode ser encontrada no Programa de Governo (PG) a ser implementado caso o partido fosse vencedor nas eleições de 1994, como de

<sup>4</sup> As informações desta seção encontram-se aprofundadas no capítulo sobre os Controles Internos que escrevemos em parceria com Fernando Antunes, da União Nacional dos Contadores, para o *Source Book* sobre corrupção organizado pela seção Brasil da Transparência Internacional.

fato ocorreria. Nele o então candidato, o senador Mário Covas, expressa claramente uma bandeira reformista no que tange à transformação do Estado, sintetizada na idéia de se promover uma “revolução moral” (nas práticas do governo) e uma “revolução administrativa” (no cotidiano da administração pública), o que implicaria uma “(...) redefinição das atribuições do poder público absolutamente indispensável.” (p. 39). Segundo o referido PG, “(...) São Paulo precisa de uma gestão moderna, que incorpore os avanços da tecnologia de informação e da gerência empresarial. Novos métodos de gestão serão implantados. Se preciso, órgãos serão aglutinados, fechados ou privatizados.” (p. 2).

Que tipo de Estado surgiria das reformas? De acordo com o que se pode auferir do PG, tratar-se-ia de um Estado complementar ao mercado, menos ativo portanto em termos de atuação direta no desenvolvimento econômico. Ou seja, um Estado distanciado das tarefas desenvolvimentistas, porém preocupado com as ações que visassem a promoção e a regulação do desenvolvimento. Esta seria uma via para fortalecer o Estado, pois o capacitaria para uma atuação muito mais *seletiva* tanto em relação ao desenvolvimento quanto, principalmente, no que tange à promoção da cidadania. Esta abordagem, definida por alguns – não sem controvérsias – como a face “moderna” da social-democracia, visaria se contrapor à postura (ultra ou neo) liberal. Esta perspectiva – a opção por uma atuação essencialmente seletiva – norteia os princípios gerais do Programa de Governo do candidato Mário Covas (onde, na página 7, torna-se explícita a adesão à “concepção social-democrata”):

“O Estado não faz o desenvolvimento. Mas sem ele ou o desenvolvimento não se realiza na intensidade necessária ou se realiza de forma socialmente maligna. O Estado não substitui os agentes econômicos, mas aponta caminhos e cria condições favoráveis à sua iniciativa (...) Fundamentada nestes princípios, a redefinição das atribuições do poder público é absolutamente indispensável. Não se trata de encolher o Estado. Ao contrário da nostalgia populista, tampouco se trata de ressuscitá-lo segundo aqueles mesmos moldes que o conduziram ao esgotamento. No Governo Mário Covas, o Estado ocupará espaços mínimos ou máximos em função daquilo que se acostuma chamar ‘vantagens comparativas’. É muito simples: o papel do Estado *diminuirá* sempre que o setor privado souber fazer algo mais e melhor, resguardando o interesse público; e *aumentará* naquilo que lhe é próprio: a promoção do bem-estar coletivo” (p. 39, ênfases nossas).

Como se observa, o objetivo explícito do Programa de Governo refere-se à reconstrução do Estado, pois “a primeira preocupação [será] com o próprio governo” (p.6). Se a tarefa primária é voltar-se para si com

o próprio governo.” (p. 6). Se a tarefa primária é voltar-se para si mesmo, isto é, para a máquina estatal, tem-se como pressuposto que a crise social decorre *também* da crise do próprio Estado<sup>5</sup>.

Por outro lado, no PG não aparece de forma clara a redefinição do papel regulador do Estado – em substituição ao papel desenvolvimentista anterior –, provavelmente por envolver funções mais dependentes dos poderes federais. Mas a “delimitação do tamanho do Estado” – tema crucial – envolve duas grandes questões: a definição quanto ao setor de infra-estrutura e ao setor administrativo. No item relativo à “Organização do Estado” enfatiza-se que: “O Estado deixará de fazer aquilo que os municípios, as entidades não-governamentais e a iniciativa privada puderem fazer melhor. *Mas fará melhor do que nunca aquilo que lhe compete*” (p. 8, ênfases nossas). Aqui, volta-se a destacar a opção por uma atuação seletiva, prevendo-se abandonar determinadas áreas que até então eram exclusividade do Estado para concentrar sua ação em outras, que visem “promover o bem-estar coletivo”. (pág. 8). Em síntese, o Programa de Governo expõe a intenção de diminuir a intervenção direta do Estado, privatizando certas empresas e intervindo apenas de forma indireta em determinadas áreas através da “publicização”, da concessão, da terceirização e da municipalização.

A Reforma do Estado deveria objetivar, portanto, a superação de diversos problemas, a saber: (a) o aspecto financeiro do Estado, considerado crucial, ao qual a reforma deveria levar à superação da chamada crise fiscal; (b) o aspecto administrativo, que implicaria a superação da forma burocrática de administrar o Estado; e (c) o aspecto estratégico, isto é, a redefinição das formas de intervenção nos planos econômico e social.

Quanto ao aspecto financeiro, afirma o Programa que o governo dará prioridade absoluta à superação da crise fiscal do Estado. Em outras palavras, o ajuste fiscal visaria devolver autonomia financeira ao Estado, sem a qual este não teria capacidade de tornar efetivas as decisões de governo, isto é, aquilo que a literatura em língua inglesa denomina como capacidade de *enforcement*. No que tange à questão administrativa, isto é, a superação da forma burocrática de administrar o Estado, o PG enfatiza que: “O governador iniciará uma radical transformação da estrutura do governo

<sup>5</sup> Apenas para apontar uma via alternativa, o programa do candidato José Dirceu (PT) para as mesmas eleições também considera que o Estado está em crise, mas não por causa da exaustão do modelo desenvolvimentista, e sim em razão de uma total captura do Estado por grupos de interesses. Esta linha de argumentação se aproxima muito à dos Estados predatórios discutidos por Peter Evans. O projeto do PT afirma a necessidade de “abrir o Estado” à sociedade civil e não fechá-lo. (Cf. Programa de Governo de José Dirceu, 1994).

e da organização da máquina estadual. O eixo dessa metamorfose será a rigorosa aplicação dos mais modernos métodos empresariais à gestão da coisa pública”. (p. 7). Numa palavra, o PG pretende-se coetâneo às propostas que visassem um aumento da governança no interior de um novo padrão de funcionamento do Estado, mais próximo das práticas do mercado.

Quanto ao item governabilidade, este envolve duas dimensões: a adequação das instituições políticas para a intermediação de interesses, e a legitimidade, que implicaria um aumento da capacidade de *accountability* do aparelho do Estado. Na verdade, no Brasil, com algumas exceções, os governadores não sofrem grandes problemas de governabilidade, em razão de sua grande influência em relação às outras instituições, tais como as Assembléias Legislativas e os Tribunais de Contas. Por outro lado, o PG aposta tanto na criação de Ouvidorias para estabelecer uma relação mais direta entre o Estado e o cidadão como na constituição de mecanismos que aumentem a capacidade de *accountability* a partir dos avanços da tecnologia da informática, pois possibilitariam “(...) dispor de dados seguros para prestar contas” (p. 9).

Em suma, tendo partido da perspectiva acerca da crise do Estado, o PSDB paulista propôs reformá-lo, voltando-o primeiro sobre si mesmo, a fim de superar a crise fiscal, e depois, substituindo os métodos de ação até então existentes. Após esse processo de recuperação da capacidade de governança é que se voltaria para a sociedade por meio de um novo padrão de intervenção estatal.

## A GESTÃO COVAS

Como aponta Neide Ham (1998), durante os primeiros meses de governo a ênfase foi dada fundamentalmente à gestão cotidiana, e não à discussão do papel do Estado propriamente dito. Foram tomadas medidas orientadas pragmaticamente para produzir alterações administrativas. Não houve ações concretas para intervir nas dimensões institucionais rumo a uma mudança do Estado. “Havia urgência para operar um aparato que se sabia desmantelado e gerir a administração da uma massa falida.” (Ham, 1998:38).

O *déficit* e a dívida do Estado eram tão altos que impediam a alocação de recursos para implementar qualquer projeto. Ou seja, como indicado no PG, a prioridade número um era o ajuste nas contas públicas (*déficit* e dívida), sem o qual não se conseguiria alcançar o mínimo de governança. Para a cúpula do governo do Estado não poderia haver reformas sem o ajuste das contas do Estado.

Para articular as ações da máquina governamental, montou-se um grupo de planejamento e gestão: a Unidade de Gestão Estratégica (UGE), com o objetivo de coordenar as principais ações governamentais, tanto no interior da máquina estatal quanto no que tange às ações governamentais como um todo, o que envolveria necessariamente as principais Secretarias de Estado. Nas discussões da UGE, quatro programas foram escolhidos como estratégicos para estabelecer uma “revolução administrativa” e que correspondiam aos eixos centrais de intervenção sobre o conjunto da administração do estado. Foram eles: “Reforma institucional da administração, contendo diretrizes para as principais alterações na organização e atuação do setor público; programa de valorização dos recursos humanos dentro do Estado; estabelecimento de programas de parcerias, concessões e privatizações; e desenvolvimento de um programa de informação gerencial para o setor público e de comunicação com a população.” (Ham, 1998:42). Ou seja, recursos humanos, reforma institucional, informação (e comunicação) e parcerias constituíram as chamadas áreas estratégicas de intervenção do Governo Covas.

No tocante à implementação das propostas, observa Ham que, passados quatro anos de governo, “ (...) dentre os quatro programas estratégicos (...) somente dois deles tiveram suas propostas amplamente realizadas, justamente os que, por sua própria natureza, estavam mais imbricados com o processo de ajuste das contas públicas: o de parcerias e o de informação e comunicação” (p. 89).

Desde o início do governo foi imperiosa a necessidade de implantar programas de informações eletrônicas para, em primeiro lugar, pôr em rede o primeiro escalão do governo e os dirigentes dos órgãos da administração direta e indireta do Estado, habilitando-os a receber determinações quase que diárias da alta cúpula no sentido de tomarem-se medidas de ajuste das contas públicas. Em segundo lugar, tratava-se de utilizar esses programas como ferramentas para monitorar os gastos e melhorar a arrecadação tributária. E, em terceiro, fortalecer os controles internos da administração do Estado. Em síntese, tratava-se de utilizar a informação como insumo básico no processo de tomada de decisões e controle nas ações de governo.

Embora tenha sido um longo processo, ainda inacabado, a base principal de informações que resultou desse programa consistia em dois sistemas de gestão independentes: o Sistema Estratégico de Informações (SEI), da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, e o SIAFEM/SP (Sistema Integrado de Administração Financeira), da Secretaria da Fazenda, que evoluiu paulatinamente para vários módulos de informações derivados, como veremos. Estes instrumentos, e as estruturas criadas em

seus entornos, possibilitaram implementar no Estado, embora ainda de forma incipiente, um mais eficaz Sistema de Controle Interno.

## **REFORMA DA MÁQUINA E CONTROLE DA CORRUPÇÃO**

Como observamos, segundo Neide Ham dois programas foram considerados bem-sucedidos: o de desestatização e o de informação e comunicação. Vejamos os constrangimentos e sobretudo as estratégias adotadas.

Uma abertura para o mercado (como o caso do programa de desestatização) significa desmontar parte do aparato estatal existente e construir em seu lugar um aparato regulatório e fiscalizador, que respondesse a um outro modo de intervenção. A implantação de modernos sistemas informacionais, acompanhados, para seu funcionamento, de uma lógica intrínseca à gestão privada, significa desmobilizar em grande medida parte do modelo administrativo/burocrático e construir em seu lugar uma gestão mais “próxima” do tipo gerencial. Contudo, como se sabe, qualquer tentativa de reforma ou de reordenamento institucional que se intente efetivar desencadeia processos de resistência. Estes fatores não apenas implicam conviver com uma (a) sincronia em termos de reformas e de resultados nos setores em que se procurou implementá-las, mas também com retrocessos no que tange aos objetivos traçados e aos resultados esperados.

### *A Secretaria de Governo e Gestão Estratégica (SGGE)*

Tais questões, de forma clara ou difusa, estavam presentes nos formuladores de políticas do governo Covas. O alto escalão sabia das dificuldades que enfrentariam para implementar um novo sistema de informações e de controle, em razão tanto das resistências da máquina burocrática como dos interesses exteriores a ela relacionados. Uma das estratégias foi transformar a Secretaria de Governo – por estar ligada diretamente ao governador – em um núcleo, a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica (SGGE), considerado (e denominado) “estratégico”, pois centralizaria as atribuições concernentes à área de informações e comunicações. Concentrando o controle do Conei, da Prodesp, do Imesp<sup>6</sup> e da Corregedoria na SGGE, criaram-se as condições instrumentais e institucionais para iniciar a implantação do Programa de Informatização, Comunicação e Controle sob comando direto da cúpula governante.

<sup>6</sup> Conselho Estadual de Informática (Conei); Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp); Imprensa Oficial do Estado de São Paulo (IMESP).

Uma dos primeiros produtos deste programa foi a implantação, em outubro de 1995, do sistema de “Mídia Eletrônica – Negócios Públicos”, com o objetivo de divulgar, pela Internet, os editais de licitações, contratos e concursos públicos. Contudo, demorou-se quase um ano para que se criasse oficialmente um sistema integrado de informações, em grande medida devido à necessidade de instalar redes físicas de transmissão de dados. No início de 1996 instituiu-se o Sistema Estratégico de Informações (SEI), com o objetivo de viabilizar o uso da informação como instrumento de gestão e controle. O SEI, enfatize-se, é subordinado à SGGE.

### *O Sistema Estratégico de Informações (SEI)*

O SEI foi concebido como uma rede informatizada (Intranet) para interligar o governador e todo o alto escalão executivo da administração pública estadual, direta e indireta, inclusive as empresas públicas. Baseado no conceito de *workgroup* e na integração e compartilhamento de informações, o SEI promoveu uma significativa transformação no cotidiano da administração pública.

Sinteticamente, a lógica que presidiu a elaboração deste sistema como parte de uma “gestão estratégica” – mas que fora aperfeiçoado no decorrer da administração – tinha como pressuposto de que as informações no nível do Executivo deveriam ser processadas continuamente e de forma ágil. Em outras palavras, o núcleo decisório do governo do Estado – notadamente o governador e seus principais secretários – deveria ser diariamente abastecido, *on line*, sobre uma gama variada de assuntos considerados altamente relevantes, em escalas diferenciadas, sobre as ações governamentais. Como exemplo, todas as obras consideradas prioritárias deveriam possuir um responsável – a quem recairia a cobrança de sua execução –, cronograma, orçamento, valores referenciais, entre tantas outras variáveis priorizadas pela cúpula governante. Este exemplo é apenas um entre muitos outros, pois o SEI fora elaborado com vistas a dinamizar, agilizar, concentrar e coordenar um conjunto de informações sobre:

- o andamento das obras realizadas pelo governo do Estado através da criação do Cadastro de Obras e Ações do Governo (banco de dados que reúne diversas informações sobre todas as obras e ações em execução/executadas pelos órgãos governamentais paulistas);
- os contratos com prestadores de serviços (em que todos os valores referentes e uma variedade de tópicos, como, dentre outros, o metro

quadrado de terrenos, aluguéis, remuneração de pessoal das mais diversas atividades, tornaram-se referenciais através do estabelecimentos de espectros possíveis de preços máximos, isto é, estabeleceu-se patamares de preços);

- a administração pública (com o objetivo de concentrar e coordenar as informações funcionais, tais como quantidade de funcionários, salários, cargos, alocação, dentre inúmeras outras);

- a conformação política dos municípios, através do Banco de Informações Políticas (que congrega dados referentes às últimas eleições municipais, estadual e federal no que tange ao estado de São Paulo);

- o conjunto de informações disponíveis, através do Guia de Oferta de Informações e Sistema (catálogo eletrônico sobre a existência, conteúdo e acesso dos sistemas de informação existentes nos diversos órgãos públicos do governo estadual);

- o Monitoramento de Projetos – diretamente pelo gabinete do governador – considerados prioritários pelo Executivo, através de uma Rede Executiva que permite acompanhar passo a passo a execução destes projetos. A sofisticação deste sistema pode ser percebida na medida em que há um painel de luzes, à guisa de um semáforo, em que a luz verde significa que a obra está dentro do cronograma, a luz amarela indica a proximidade de se expirar o prazo e luz vermelha aponta a não consecução da obra no prazo previsto; e

- outras tantas ações – existentes e em elaboração – voltadas essencialmente às mesmas finalidades das até aqui sumariamente relatadas.

Foram criados, posteriormente, mais de vinte aplicativos que permitem, em seu conjunto, um melhor gerenciamento do Estado, facilidades para cobrança de resultados e um diagnóstico contínuo da execução do Plano de Governo. Note-se que, mais do que obter uma série de informações diversas, o sistema (integrado) estratégico de informações possibilitaria a comunicação rápida entre os administradores e gestores públicos, tornando tanto as informações como as decisões fluentes. Com isso, pretendeu-se aumentar o controle sobre a máquina pública e principalmente sobre os diversos contratos efetivados entre os agentes públicos e os inúmeros agentes privados.

### *O Cadastro de Serviços e a Corregedoria*

Um dos principais módulos do SEI é o Cadastro de Serviços Terceirizados. O desenvolvimento e posterior instalação deste módulo surgiu da necessidade do governo possuir um sistema centralizado de registro e controle de contratos de terceirizações, inexistente até então, o que

propiciava em larga medida a corrupção. O módulo, tornado parcialmente público via Internet, em 1998, tornou-se uma importante ferramenta de gestão e apoio à decisão, ao controle dos gastos públicos e ao combate à corrupção. Este sistema vem, além do mais, se tornando referência para outras administrações.<sup>7</sup>

Por seu turno, a Corregedoria Geral da Administração é um órgão de fiscalização e controle interno, cujo campo de atuação é voltado principalmente ao saneamento das irregularidades que resultem direta ou indiretamente em prejuízos ao patrimônio público.

A Corregedoria atuava basicamente a partir de denúncias. Contudo, na medida em que as averiguações apontavam que a maior incidência de irregularidades ocorria em licitações e contratos de terceirização de serviços, implantou-se uma sistemática de correções preventivas, direcionadas não apenas à regularização, mas também à renegociação e redução de custos dos contratos. Nesse sentido, foram fundamentais as informações resgatadas do banco de dados do SEI, principalmente do Cadastro de Serviços Terceirizados. Por exemplo, a partir de dados extraídos do Cadastro, em 1997 selecionaram-se 58 contratos de terceirização cujos preços estavam acima de um valor referencial, obtido a partir da média de contratos similares. Em 100% dos casos foram constatadas irregularidades. Destes contratos, 48 foram anulados e 10 renegociados. Ou seja, a Corregedoria, atuando em conjunto com o SEI, formou uma eficiente rede no interior do Sistema de Controle Interno da administração do Estado<sup>8</sup>.

### *O Controle Interno na Secretaria da Fazenda*

Embora as Constituições Federal e Estadual, como observou-se anteriormente, tenham como imperativo a implantação de sistemas de Controle Internos, até 1994 não havia sido estabelecido em São Paulo um sistema eficiente e substantivo para tanto. Por outro lado, observe-se que, em razão do papel arrecadador e pagador da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), o principal órgão de Controle Interno do Poder Executivo situa-se nesta secretaria.

<sup>7</sup> É o caso do município de São Paulo, que, através de sua Secretaria de Saúde, está utilizando, na administração que tomou posse em 2001, a tabela de preços do Governo do Estado, divulgada pela Internet, para a revisão dos contratos com empresas de segurança e limpeza. Fonte: jornal *O Estado de S. Paulo*, 08/02/2001.

<sup>8</sup> Segundo o governo estadual, as informações concentradas e disponibilizadas no SEI subsidiaram empresas e órgãos do Estado na renegociação de contratos com fornecedores de serviços terceirizados, proporcionando uma economia de R\$1,9 bilhão em três anos e meio. Fonte: *Informe da Corregedoria Geral da Administração*, SGGGE/SP, 1999.

No Governo Fleury (1991/94), esta tarefa estava diluída – na SEFAZ – em três setores: a Contadoria Geral do Estado (CGE), o setor de Auditoria (AUDI) e a Coordenadoria das Entidades Descentralizadas (CED). A atuação destas unidades era restrita, pois agiam de forma isolada e utilizavam ferramentas administrativas ultrapassadas. Por exemplo, a CED possuía bancos de dados em micros e a CGE trabalhava no chamado “grande porte” – ambos os sistemas eram incompatíveis. A falta de um sistema centralizado tornava muito demorada a busca dos dados. Esses problemas alcançavam todos os setores da SEFAZ, e não apenas os de Controle Interno. Segundo Walter Soboll (1998), até 1994:

“(...) os bancos de dados orçamentários, contábil e financeiro disponíveis sofriam de uma desagregação crônica. Existia inconsistência de informações, retardamento de digitação de dados de um banco para outro, incompatibilidade de *hardware*, atraso na produção de informações, cadastros desuniformes, com registros repetidos, cartórios de escrituração contábil e orçamento de ficção. Por exemplo, os escritórios seccionais da Contadoria Geral do Estado, verdadeiros cartórios contábeis, localizados nas Secretarias de Estado e nas regionais administrativas do interior, necessitavam de 79 formulários para a operacionalização da execução orçamentária” (Soboll, 1998:34).

No entanto, um dos principais problemas para a gestão das contas públicas referia-se ao fato de que o caixa do Estado não estava integrado ao orçamento. Assim, tendo em vista a falta de diretrizes claras do ponto de vista do controle das contas públicas, os déficits orçamentários alcançaram, em média, 18% nos quatro anos do governo Fleury. Havia, contudo, mecanismos de controles mais eficientes, e que já estavam disponíveis, sobretudo em nível federal, caso do sistema informatizado de execução financeiro-orçamentária, SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), em vigência desde 1987. Não houve, entretanto, vontade política do então governo paulista em reproduzir este sistema (ou outro semelhante) no Estado. *Em síntese*, a falta de um mecanismo gerencial integrado não permitia a geração imediata de informações confiáveis, seja para a tomada de decisão seja para o controle interno das atividades do Estado. Isso fazia com que – e eis aqui um outro problema crucial – se ampliasse sobremaneira as oportunidades de corrupção e de acesso privilegiado (pois intransparente) a determinadas informações, caso, por exemplo, dos processos licitatórios. Enfatize-se que o Tribunal de Contas do Estado (TCE) ressentia-se dessa falta de informações para o cumprimento

de suas obrigações constitucionais, o que demonstra uma vez mais a fragilidade institucional do Sistema Geral de Controles <sup>9</sup>.

A SEFAZ, por seu turno, finalmente optou, ao final de 1995, pela implantação de uma versão estadual do modelo elaborado pelo Governo Federal, denominado SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios). Trata-se de uma espécie de SIAFI, adaptado contudo às particularidades da execução orçamentária de estados e municípios. A gestão operacional ficaria a cargo da Prodesp (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo), tornada agora uma empresa estratégica. Ressalte-se que o SIAFEM/SP tornou-se então uma política de governo, e não de uma secretaria isolada, obrigando a todos os órgãos da administração direta, indireta, autarquias e de regime especial a integrarem-se paulatinamente ao sistema, que começaria a operar no primeiro dia útil de 1996.

O SIAFEM/SP seria um sistema informacional para operar em “grande porte”, e armazenaria toda a informação da execução orçamentária e financeira do Estado, constituindo-se, assim, num enorme banco de dados. Sua principal característica seria a uniformização das informações, mesmo com a descentralização de sua alimentação. A arquitetura do sistema seria um núcleo de contabilidade pública inter-relacionado com subsistemas de administração financeira, orçamentária e da dívida pública. A partir de um banco de dados contábil, gerado com a execução orçamentária e financeira, o Controle Interno poderia encontrar por fim seu campo de atuação, segundo a expectativa de seus técnicos.

#### *A Coordenadoria Estadual de Controle Interno (CECI)*

O período decorrido entre a decisão política de adotar o SIAFEM/SP e sua implementação foi extremamente exíguo: cerca de dois meses, prazo diminuto perante um salto de tamanha magnitude. Dessa forma, geraram-se incertezas, pois, afinal, tratava-se da hercúlea tarefa de desativar o velho modelo enquanto a rotina e os resultados do novo, dada a sua complexidade, demorariam a se consolidar. Segundo os implementadores do sistema: “O pessoal não tinha ainda muita clareza do que fazer. E as decisões foram tomadas no segundo semestre [de 1995], muito rapida-

<sup>9</sup> Esta constatação fora explicitada por um dos membros mais destacados do TCE, o conselheiro Antonio Roque Citadini. Cf. Citadini, A. R. (1998). *Instrumentos do setor público do Estado de São Paulo*. São Paulo. Secretaria da Fazenda.

mente. A gente sabia do risco que estava correndo. Mas, ou era fazer isso ou não fazer nada. Existe um problema de *timing* político. Então, ou nós implantávamos isso em janeiro de 1996 ou não implantávamos mais, porque você tem que fazer que o sistema amadureça”<sup>10</sup>.

Durante 1996 o processo de implementação pautou-se pela estratégia de “tentativa e erro”, dado o desconhecimento do novo sistema. Estes problemas foram agravados pelo fato de que a PRODESP não estava preparada para gerenciar tamanho Banco de Dados, com 800 unidades interligadas. Estes problemas, porém, foram sendo superados com o tempo, principalmente a partir de setembro de 1996, quando o SIAFEM/SP foi incorporado a um programa financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o PROMOCIAF (Programa de Modernização do Controle Interno e da Administração Financeira) que, como o próprio nome indica, visava modernizar e agilizar a estrutura informacional da SEFAZ para consolidar um Sistema de Controle Interno. O PROMOCIAF<sup>11</sup> permitiu a contratação de técnicos especializados vindos de fora dos quadros da Secretaria (e do Governo) com vistas a atuar exclusivamente na implementação do Programa.

Com um instrumento como o SIAFEM/SP disponível e os recursos financeiros do BID, o passo seguinte foi criar um verdadeiro setor, dentro da SEFAZ, que assumisse o controle das contas públicas. Foi então que, em novembro de 1996, instituiu-se a Coordenadoria Estadual de Controle Interno, a CECI. Transferiu-se quase todas as funções dos três setores que eram encarregados do controle interno (CGE, AUDI, CED) para a nova Coordenadoria, ligada diretamente ao Secretário da Fazenda. Contudo, esta não foi uma simples transferência de funções, pois a CECI fora o resultado da evolução de uma nova estrutura paralela às velhas formas de controle.

### *O SIAFEM/SP e o sistema de controles*

A implantação do SIAFEM/SP deu-se em duas etapas. A primeira, em 1996, atingiu toda a administração direta do Estado, compreendendo os órgãos dos poderes Executivos, Judiciário e Legislativo. A

<sup>10</sup> Entrevista concedida aos pesquisadores Francisco Fonseca e Oscar Sanchez por Walter Soboll, superintendente da CECI, em 15 de dezembro de 1999.

<sup>11</sup> Juntamente com o PROMOCIAF foi criado também o PROMOCAT (Programa de Modernização da Coordenadoria de Arrecadação Tributária), que fora o responsável pela criação de mecanismos que visariam agilizar e controlar a arrecadação tributária. Entre eles o Posto Fiscal Eletrônico.

segunda etapa ocorreu no ano seguinte, em 1997, quando o sistema foi implantado nas fundações e autarquias<sup>12</sup>.

A principal característica do SIAFEM/SP é processar, de forma integrada, a execução orçamentária e financeira da administração pública. A alimentação das informações é descentralizada, mas o sistema contábil torna-se uniforme ao centralizar os dados num mesmo sistema. O Sistema também otimiza a gestão dos recursos públicos, centrando-os numa conta única, e permite criar instrumentos gerenciais que facilitam a tomada de decisões por parte dos gestores públicos responsáveis pela execução orçamentária e financeira. Se, por um lado, com o SIAFEM/SP a produção de informações sobre a situação financeira e orçamentária dos diversos órgãos torna-se automática, por outro lado a recuperação destas informações para outros fins (de controle, por exemplo) é plenamente possível. Com isso, o Controle Interno pode avaliar toda a execução orçamentária, dispondo de um banco de dados único, utilizando-se de trilhas que recuperam as informações desejadas.

O SIAFEM/SP significou um salto tecnológico no dia-a-dia do funcionário público responsável pela execução orçamentária e financeira e pelo controle interno; contudo, por operar no chamado “grande porte” (informações em estado bruto), a obtenção de informações tornava-se bastante dificultada. Por isso, diversas consultas, ainda que viáveis, dependiam de inúmeros comandos e muito tempo de processamento. Isso gerou uma imensa demanda para os extratores das bases de dados no *mainframe*. Para responder a essa dificuldade, o PROMOCIAF elaborou um projeto, cujo primeiro produto, concebido em 1998, foi o SIGEO (Sistema de Informações Gerenciais de Execução Orçamentária), que simplificou sobremaneira o acesso ao SIAFEM/SP. O SIGEO extrai e formata informações do SIAFEM/SP, fornecendo-as em ambiente Windows – um sistema operacional familiar a qualquer usuário – de forma muito mais simples.

Outro módulo gerencial elaborado posteriormente pelo programa BID/PROMOCIAF foi o SIAFÍSICO (Sistema Integrado de informações Físico-Financeiras), que adiciona ao SIAFEM/SP os cadastros de materiais e

<sup>12</sup> Até este momento, tanto as três universidades estaduais paulistas como as empresas estatais não estão integradas ao SIAFEM/SP. Quanto às primeiras, a alegação para tanto diz respeito à autonomia – inclusive financeira – das Universidades; quanto às últimas, o fato de serem auditadas externamente. Trata-se, na verdade, de uma grande falha, pois parte da esfera pública estadual permanece à margem de um sistema transparente, caso do SIAFEM.

serviços e o cadastro de fornecedores, permitindo acompanhar as aquisições de itens e contratos de serviços e seus respectivos preços pagos. O novo módulo vincula a nota de empenho ao cadastro, ao fornecedor e aos materiais, descrevendo de forma padronizada as compras. Este Banco de Dados possuía em 1999 dados de 40.000 itens com preços unitários e 1.000 fornecedores, dando parâmetros para o sistema. O SIAFEM/SP, a partir de informações do SIAFISICO, tem potencial para barrar notas de empenho fora desses parâmetros, permitindo que haja mais tempo para os controladores se dedicarem à análise das compras. Note-se que mesmo com uma massa muito grande de dados armazenada no SIAFEM/SP, a centralização destes simplifica e organiza o controle, a fiscalização e a auditoria das ações praticadas no decorrer da execução orçamentária, o que é de fundamental importância para a existência de controles.

Conclui-se de todo esse processo que o SEI e a CECI tornaram-se instrumentos vitais tanto para a reforma da máquina administrativa – no contexto da Reforma do Estado em São Paulo – como para a instauração de um efetivo Sistema de Controles Internos no Estado. Embora haja falhas em seu funcionamento, os avanços conseguidos são perceptíveis e extremamente significativos, restando o desafio de sua institucionalização, o que implica torná-lo o menos dependente possível do perfil dos ocupantes circunstanciais do poder.

Por fim, um novo módulo, lançado no segundo semestre de 2000, merece consideração, embora muito recente, dada a importância de seus resultados potenciais. Trata-se da Bolsa Eletrônica de Compras, a BEC.

#### *A Bolsa Eletrônica de Compras (BEC)*

A BEC é um sistema implantado em outubro de 2000, pela qual as compras do Estado até o valor de R\$80.000 serão realizadas em um leilão eletrônico na Internet e gerenciadas pela Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA). A importância atribuída a esse sistema justifica-se, entre outros motivos, pelo fato de que, no modelo até então vigente, todas as compras até este valor não precisam de concorrência pública, ficando a cargo dos agentes públicos a escolha do fornecedor, o que amplia a margem da ocorrência da corrupção. Ou seja, o novo sistema, em tese e potencialmente, poderá permitir por um lado uma maior agilização e transparência nas compras do governo e, por outro, que pequenos fornecedores vendam seus produtos e serviços ao Estado, o que implica democratização.

Pode-se concluir que, em primeiro lugar, a BEC só pôde existir em razão da existência do SIAFEM/SP; em segundo, que representa um grande avanço em termos de publicização e de democratização das compras governamentais; e, em terceiro, que ataca diretamente um dos focos mais corriqueiros de corrupção: a relação do Estado com seus fornecedores<sup>13</sup>.

## CONCLUSÃO

Embora muitos dos programas aqui tratados estejam em estágio inicial e outros possuam falhas, o processo de Reforma do Estado ocorrido em São Paulo a partir de 1995 vem se mostrando inovador, contribuindo, em boa medida, para: (a) a transparência das ações do governo estadual, através dos diversos módulos sintetizados na expressão “governo eletrônico”; (b) o controle da máquina pública por parte da cúpula dirigente por meio dos Controles Internos e dos mecanismos informacionais como um todo; (c) uma melhor fiscalização (em termos qualitativos) por parte dos Controles Externos; e (d) – como consequência de todo esse processo – a simplificação dos serviços prestados aos usuários, sobretudo por intermédio de mecanismos informacionais e da racionalização da administração pública<sup>14</sup>.

Como vimos acima, entre 1995 e 2000 o governo do Estado criou enormes bancos de dados, assim como uma comunicação *on-line* entre os agentes do governo. Trata-se de instrumentos gerenciais que permitem não apenas avaliar os preços praticados mas também controlar todo o processo que envolve a identificação e a quantificação de um serviço/compra até a sua contratação e execução. Dessa forma, ampliou-se muito a capacidade de governar. O governo tem assim condições de, quo-

<sup>13</sup> Muitas das inovações na área informacional, como a BEC, são denominadas “governo eletrônico”, dado que o acesso aos *sites* do governo estadual vem se tornando um meio eficaz de se obter inúmeras informações sobre o Estado (em sentido amplo) e particularmente sobre o uso do dinheiro público. Os diversos serviços que o usuário pode – crescentemente – acessar poupam tempo, dinheiro e burocracia.

<sup>14</sup> Embora não tenhamos explorado este tema neste artigo, a valorização da cidadania é, igualmente, um aspecto central identificado pela pesquisa, pois tanto os mecanismos informacionais como a simplificação e racionalização de procedimentos administrativos, como o Poupatempo e o Posto Fiscal Eletrônico, dentre inúmeros outros, são de extrema importância para o desenvolvimento dos direitos, sobretudo em se tratando da máquina pública. Além destes mecanismos, cabe destacar a “Lei de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços

tidianamente, situar-se perante a arrecadação tributária e os pagamentos a realizar, saber qual o estágio das obras e dos programas, e até verificar — rapidamente — quais órgãos do Estado estão pagando preços acima do mercado por produtos ou serviços. Constatou-se que no caso paulista, em consequência de todo esse processo, as modernas ferramentas de trabalho implementadas aumentaram grandemente a eficiência dos CIs sem, contudo, ampliar as estruturas burocráticas do Estado. Ao contrário, a CECI faz hoje, com muito maior rapidez e competência, o trabalho dos três antigos setores que cuidavam dos CIs com apenas uma quarta parte dos funcionários antes necessários.

Mas a existência de mecanismos informacionais não é, por si só, suficiente para tornar transparentes os atos de um governo. Em outras palavras, não há uma relação direta entre a utilização intensiva de mecanismos informacionais por um dado governo e a transparência de suas ações. Embora seja constatável que a disponibilidade de mais e melhores informações amplia a capacidade do governante para controlar uma máquina intrinsecamente complexa, torna-se imperativo que a sociedade — universidades, partidos políticos, sindicatos, igrejas, ONGs, dentre outros segmentos — se organize com vistas a ocupar um espaço historicamente a ela vetado. Isto implica não apenas sua mobilização, em sentido estrito, mas sobretudo a busca de capacitação para exercer aquele controle. Afinal, o universo hermético da identificação e manuseio das contas públicas pode e deve ser simplificado e revelado. O SIGEO é, nesse sentido, um passo fundamental. À sociedade cabe, portanto, se ocupar de um tema até há pouco restrito a tecnocratas.

É necessário observar, contudo, que, notadamente quanto ao combate à corrupção, estes novos mecanismos visam a controlar principalmente *os gastos de custeio, as pequenas obras e a contratação de serviços terceirizados* que, embora representem uma expressiva soma de recursos, referem-se apenas a uma parte do orçamento. Não conseguem detectar certas modalidades de corrupção: dentre outras, as referentes à arrecadação tributária, às empresas públicas e às licitações relativas à contratação de obras de médio e grande porte. Quanto a estas duas últi-

Públicos”. Esta lei normatiza a proteção e a defesa do usuário dos serviços prestados pela Administração Pública, direta e indireta, assim como por todos os órgãos prestadores de serviços ao público através de concessão. A lei procura garantir os direitos dos usuários à informação precisa, à qualidade e ao controle do serviço público, iniciativa que tem na criação das Ouvidorias um de seus elementos mais importantes.

mas, a fiscalização permanece essencialmente a cargo dos Controles Externos, sobretudo do Tribunal de Contas, o que implica o exercício de um contrapeso ao Poder Executivo, dada a capacidade deste de gastar ao implementar programas. Note-se, contudo, que a fragilidade histórica dos Sistemas de Controles Internos no Brasil faz com que se sobrecarreguem os Controles Externos, notadamente (uma vez mais) os Tribunais de Contas. Estes, como são mais visíveis, sofrem intensa cobrança por parte da sociedade para que exerçam uma fiscalização eficaz das contas públicas. Também por isso, enfatize-se que a estruturação e institucionalização de um eficaz sistema de controles internos – parcialmente iniciadas em São Paulo – poderão não apenas desafogar os CEs como permitir uma maior agilidade no processo de controle dos recursos públicos, demanda democrática além do mais, em razão de ser mais acessível ao controle social.

No que tange à Reforma do Estado em São Paulo, notou-se uma decisão pela seletividade da atuação do governo, pois, paralelamente ao controle da máquina – via reforma administrativa, logística e institucional – ocorrera um redirecionamento no próprio modelo de atuação do Estado paulista. Aparentemente constrangido pelas pressões ultraliberais do governo federal – embora as administrações fossem do mesmo partido – e pelo *déficit/dívida* do Tesouro paulista, reorientou-se o modelo de desenvolvimento num sentido de certa forma alternativo ao que o próprio PSDB – que se quer representante da Social Democracia brasileira – pratica em perspectiva nacional. Embora ainda em experimentação, o governo paulista parece ter dado passos significativos no sentido de implementar pontos importantes de uma agenda historicamente distante da Social Democracia sem, com isso, ter se tornado ultraliberal. Aparentemente um certo pragmatismo convive com um projeto deliberado de reorientação do papel do Estado.

Por fim, é fundamental atentar para uma percepção ampla da Reforma do Estado, que, no caso paulista, articula dois grandes eixos: a seletividade da atuação governamental e o controle sobre a máquina pública. Disso advém, neste caso, o combate à corrupção e a (embora incipiente) maior transparência na gestão pública, sobretudo dos recursos financeiros e orçamentários. Dado início a um tal processo, os desafios encontram-se, agora, no que diz respeito ao governo estadual, em seu aprofundamento e institucionalização, o que implica *controlar* democraticamente tanto a própria máquina estatal como os cidadãos; Da sociedade organizada espera-se, por uma vez, a constituição de uma von-

tade política e a capacidade para lidar com um tema crucial para todos nós: *o controle dos controladores*.

**FRANCISCO FONSECA** é professor de Ciência Política da PUC-SP e FGV-SP e pesquisador do CEDEC  
**OSCAR SANCHES** é doutorando em Ciência Política pela USP e pesquisador do CEDEC

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, R. (1978). *The Economics of Corruption: an Essay in Political Economy*. New York. Academic Press.
- BEETHAM, David (1987). *Bureaucracy*. Minneapolis. University of Minnesota Press.
- BEZERRA, M. A. (1995). *Corrupção: um estudo sobre o poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro. Ed. Relume-Dumará.
- BREI, Zani (1996). "Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso". *RAP-Revista de Administração Pública*.
- BRESSER PEREIRA, L. (1996). "Um novo Estado". *Dados*, vol.17, n.o 3.
- BRESSER PEREIRA, L.; Maravall, J.; Przeworski, A. (1996). "Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata". *Dados*, vol. 36, n.o2.
- BUCHANAN, James (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas University Press.
- CAMPOS SAUR, R. (1996). "A tecnologia da informação na reforma do Estado". ENAP.
- CITADINI, A. (1998). *Instrumentos do setor público do Estado de São Paulo*. São Paulo. Secretaria da Fazenda.
- COSTA, V. (1998). "O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado". *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n.o 44.
- COTTA, T. (1997). "Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural". ENAP.
- EVANS, P. (1993). "O Estado como problema e solução". *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n.o 29-30.
- FONSECA, F. e Sanchez, O. (1998). "O processo de reforma do Estado nas unidades federativas: o caso de São Paulo". São Paulo, CEDEC.
- FONSECA, F. e SANCHEZ, O. (2000). "Guia de Mecanismos de Combate à Corrupção e Apoio à Cidadania no Estado de São Paulo". São Paulo, Cedec.
- FUNDAP (1995). *Um novo Estado para São Paulo: um subsídio para um projeto de reforma administrativa*. São Paulo. Edições Fundap.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1999). *Informe: Corregedoria Geral da Administração*. SGGE.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. (1996/7/8/9). *Informe: Você Sabia?*. IMESP.
- HAGGARD & Kaufman (1995). "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado". *Desarrollo Económico* n.o 139.
- HAM, Neide (1998). "Reforma do setor público em São Paulo (1995/1998)". Tese de Doutorado. FGV/SP.
- KRUEGER, Anne (1994). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review*, 64 (2).
- MACHADO, N. (1998). *Capacitação dos servidores públicos: o desafio da modernização*. Secretaria da Fazenda/SP.

- NETO, B. e Roth. (1998). *Novas metodologias do controle Interno*; Secretaria da Fazenda/SP.
- NEWMAN, W. (1987). *Ação administrativa – as técnicas de organização e gerência*. São Paulo, Editora Atlas.
- NISKANEN J R. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago. Aldine-Atherton.
- NUNES, M. (1997). “Agência executivas: estratégias de reforma administrativa”. ENAP.
- O’DONNELL, G. (1998). “Accountability horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n.o 44.
- PISCITELLI, R. (1995). *Contabilidade Pública – uma abordagem da administração financeira pública*. São Paulo. Editora Atlas.
- PRZEWORSKI, A. (1993). “A falácia neoliberal”. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n.o 28-29.
- PRZEWORSKI, A. (1996). “Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.o 32.
- PSDB (1994). *Um governo para São Paulo: Programa de Governo/SP*.
- PT/Partido dos Trabalhadores (1994). *Programa de Governo/SP*.
- RODRIGUEZ, F. (1997). “O modelo brasileiro de prestação de contas: por uma racionalização do processo”. *Revista de Administração Pública*, n.o 47.
- SARAIVA, I. (1996). *Criação dos tribunais de contas, sua importância histórica. Alterações pos-Constituinte e posição no cenário brasileiro*. Brasília. TCU.
- SECRETARIA DA FAZENDA/SP (1997). *Informativo: Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira do Estado de São Paulo*. São Paulo, IMESP.
- SECRETARIA DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA. (1997). *O Sistema Estratégico de Informações*. São Paulo, IMESP.
- SOBOLL, W. (1998). *Implementação no SIAFEM no Estado de São Paulo*. Secretaria da Fazenda/SP.
- TULLOCK, Gordon (1997). “What is to be done?” in Borcharding, T.E. (ed.). *Budgets and Bureaucrats: the Sources of Government Growth*. Durham. Duke University Press.

**CONTROLE DA CORRUPÇÃO  
E REFORMA DO ESTADO**

*FRANCISCO FONSECA  
OSCAR SANCHEZ*

Com base em um estudo de caso do governo do Estado de São Paulo no período 1995-2000 examinam-se as formas de manifestação do problema da corrupção e as medidas legais e institucionais adotadas por esse governo para controlá-lo. Especial atenção é dada à questão do fortalecimento dos *controles internos* do aparato estatal.

**CORRUPTION CONTROL  
AND STATE REFORM**

*On the basis of a case study of the administration of the State government of São Paulo between 1995 and 2000 the ways in which the*

*problem of corruption makes itself felt and the legal and institutional measures taken to put it under control are examined. Special attention is given to the question of the internal controls of the State apparatus.*