



Lua Nova

ISSN: 0102-6445

luanova@cedec.org.br

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
Brasil

Sanchez, Oscar Adolfo

O poder burocrático e o controle da informação

Lua Nova, núm. 58, 2003, pp. 89-119

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67313612006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

O PODER BUROCRÁTICO E O CONTROLE DA INFORMAÇÃO*

OSCAR ADOLFO SANCHEZ

Muitos países da América Latina, entre eles o Brasil, tornaram-se democracias nas últimas décadas do século XX democracias políticas no sentido que certa medida satisfazem as condições que Robert Dahl (1971) define como poliarquia. Este fato foi um importante avanço quando comparado com os sistemas autocráticos que os precederam mas, sem dúvida, os regimes democráticos recentemente instituídos precisam evoluir para serem mais sólidas e conduzir a uma sociedade mais justa e inclusiva.

Norberto Bobbio (1986) listou uma série de condições que uma democracia ainda deveria completar para alcançar um estágio mais elevado. Porem, a persistência das oligarquias, o espaço limitado, o poder invisível e o cidadão não educado, para citar algumas das promessas que não foram cumpridas, diferem em grau de acordo ao estágio alcançado pelo regime democrático em cada sociedade, como nas velhas democracias europeias, onde esses problemas, se bem existentes, são muito menores se comparados aos das novas democracias Latino Americanas.

Diversos autores propõem soluções para avançar nessa questão. Os teóricos da Democracia Deliberativa, por exemplo, tentam estabelecer mecanismos de participação dos cidadãos que possam garantir uma busca de uma maior legitimidade nas tomadas de decisões. Mangabeira Unger (1998) procura novas soluções que permitam acelerar mudanças

* Parte das informações que dão suporte a este artigo foram extraídas da pesquisa “Avanços e desafios para a construção de uma democracia mais justa e inclusiva: o caso dos mecanismos de controle da corrupção e de valorização da cidadania no Estado de São Paulo”, realizada pelo CEDEC com financiamento da Fundação Ford. Agradeço a colaboração de Francisco Fonseca e de Marcelo Araújo.

institucionais que levem a uma democracia mais plena. Seu experimento democrático é um atalho nesta direção. Guillermo O'Donnell (1993) se pergunta até que ponto uma democracia pode evoluir sem o alargamento do alcance dos próprios direitos civis, ainda distantes de boa parte da população latino-americana. Estes, e outros tantos teóricos políticos contemporâneos, estão longe de conformar-se com as definições minimalistas de democracia e se movem em direção a um “ideal” democrático, que requer preferências políticas não manipuladas, império da lei e cidadania inclusiva.

Por outro lado, um fato novo, e de forma extremamente rápida, está produzindo intensas mudanças nas estruturas das sociedades, apesar de certa forma, um caminho irreversível. O advento e utilização intensiva das novas Tecnologias da Informação, sintetizada na chamada “sociedade digital”, estão modificando a forma de produzir, de comunicar-se e de relacionar-se entre os agentes sociais.

A literatura produzida sobre esse tema aponta que a incorporação de uma nova dimensão tecnológica poderia ser um motor de mudanças no sentido de não apenas de modificar elementos técnicos, tais como comunicações e processos, mas também mudanças nos comportamentos que incidem sobre a cultura organizativa e política das sociedades, entre elas, as que teriam potencial para elevar valores democráticos, tais como a participação e o controle sobre o Estado, se utilizados convenientemente. E a esfera pública, enquanto não ficou como ente passivo neste processo, pelo contrário, sua presença na sociedade da informação se está dando na forma de ente ativo, principalmente nas regiões mais desenvolvidas do planeta, através da utilização intensiva das modernas Tecnologia da Informação (TI) nas inúmeras atividades que realizam. Esta intervenção, essencialmente nova e pouco conhecida, convencionou-se denominar: Governo Eletrônico.

Retomando à questão inicial, a pergunta de fundo do texto é: como o Estado pode contribuir este chamado Governo Eletrônico para aprofundar a democracia? Como observaremos ao longo do texto, o Governo Eletrônico engloba várias dimensões, ou seja, possíveis campos de interação entre o cidadão e o Estado e este último consigo mesmo através da utilização da tecnologia. Dentre delas, e onde se concentra a imensa maioria da literatura sobre o tema, respeito, em última instância, às condições que possibilitariam uma melhoria nos direitos dos cidadãos, no sentido de um melhor acesso aos serviços públicos e atendimento a suas obrigações e necessidades. A outra refere-se a uma questão essencialmente de poder: o controle da informação. De forma sumária, a questão é:

O PODER BUROCRÁTICO

poderá o Governo Eletrônico contribuir para clarear os limites do poder invisível, esse que “[...] resiste aos avanços do poder vel, inventando sempre novos modos de se esconder, de ver-se visto?” (Bobbio, 1990: 97).

Trilhando este caminho, acompanharemos uma questão nascida à teoria democrática: o poder burocrático, possuidor do conhecimento e da informação, e seu possível controle através do Governo Eletrônico. Observaremos um exemplo prático de como um governo, utilizando as modernas tecnologias, pode conseguir um forte controle sobre o aparato burocrático, ao dominar melhor a informação, e como este processo pode produzir impactos positivos na sociedade, entre eles, o de diminuir os níveis de ineficiência, de corrupção e aumento da transparência. Pois é que esse processo não leva a uma automática abertura dessa informação antes oculta à sociedade. A tecnologia é um instrumento poderoso mas deve ser acompanhada por uma capacitação da sociedade, especialmente da sociedade civil, para entender a e utilizar a em função de valores democráticos. Caso contrário, existirá apenas uma transferência vertical de poder – da burocracia para o governo – através de um melhor controle da informação.

Na primeira parte do texto será tratado brevemente o significado do Governo Eletrônico e dos Sistemas Informacionais nos quais se aplica. Trata-se de definir alguns conceitos necessários para o entendimento posterior da questão. Na segunda, uma tentativa analítica de situar institutionalmente o problema do controle sobre a burocracia e como, teoricamente, o uso intensivo da TI pode ajudar a fortalecer estes controles. Na terceira, um estudo de caso. Serão analisadas as transformações ocorridas no governo do Estado de São Paulo entre 1995 e 2002. Tratam-se de iniciativas de ordem logísticas e instrumentais com vistas a construir no Estado um sistema que permitisse o controle da informação através do fortalecimento dos mecanismos de Controle Interno do aparato estatal.

Não serão discutidos neste texto os conceitos com os quais normalmente se relaciona o advento do Governo Eletrônico, ou seja, como é a consequência da “sociedade da informação”, para o qual existe uma extensa e rica literatura¹. O objetivo não é de construção nem discussão teórica, mas de tentar entender e analisar o fenômeno a partir de um caso concreto.

¹ Entre eles: D. Bell (1973) em *O advento da sociedade pós-industrial*; P. Drucker (1993) em *Sociedade pós-capitalista*; A. Toffler (1980) em *A Terceira Onda*; J. F. Lyotard (1979) em *O discurso moderno*; e M. Castells, em *A era da informação: economia, sociedade e cultura*.

O GOVERNO ELETRÔNICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em 1976, o economista Marc Porat, em sua obra *The Information Economy*, realizou um amplo análise sobre economia da informação nos Estados Unidos (Cf. Malin, 1994, pp.12-13). Estudou basicamente a composição dos setores Primário, Secundário e Terciário e extraiu de cada deles as atividades de informação, as quais colocou dentro de um novo setor, inaugurando assim o conceito de Setor Quaternário. A seguir, propõe a sub-divisão neste último:

um setor primário de informação, no qual inclui todos os setores que produzem ou distribuem bens ou serviços de informação como o produto final, e um setor secundário de informação, que abrange tanto as atividades de informação não-mercantis, isto é, que funcionam como áreas-meio para outras atividades-fins, incluindo as que regulam os governos. Desta forma Porat abriu o caminho para o estudo de políticas públicas de Estado em matéria de informação, abarcando questões ligadas à burocracia e à construção do setor de infraestrutura da informação, entre muitas outras. E é precisamente nesse último setor, as políticas públicas nas atividades de informação como área-meio do governo, que se concentrará este texto.

O uso da TI pelas administrações públicas existe desde a década de 1960, ou seja, é anterior ao trabalho de Porat, porém esta tecnologia era usada de uma forma muito limitada conceitualmente. A informática era uma atividade separada dentro de uma repartição, ao alcance apenas de pessoas qualificadas. Por isso, o uso de computadores, primeiramente os de grande porte, e depois, a partir da década de 80, dos PCs, tiveram um impacto limitado na estrutura administrativa dos Estados. Ademais, foram introduzidos de maneira a reforçar as estruturas e os sistemas de poder existentes, caso o burocrático (Bellamy & Taylor, 1998). A revolução associada à TI no começo da década de 1990, mudou essa realidade. Apenas quando se desenvolveram as redes de computadores conectados entre si, e com capacidade de interagir, tribuir, compartilhar e gerar informações em tempo real, pode-se falar de um potencial para importantes transformações nas administrações públicas. A vista da implementação, por Estados e unidades sub-nacionais, de políticas visando o uso de sistemas informacionais com diversos objetivos de modo integrado, tais como os de monitorar as transações dentro do Estado, apoiar as tarefas de controle, de arrecadação tributária, de tomada de decisões e de planejamento, e para uma tentativa de prestação de serviços ao cidadão com mais eficiência, entre outras inúmeras funções.

O PODER BUROCRÁTICO

À medida que a TIC se expandia dentro dos governos, principalmente a partir de 1995 com a rápida evolução tecnológica associada à Internet, muitos autores nas áreas de Economia, Administração Pública, Ciência Política, começaram a desenvolver trabalhos tentando entender esse novo fenômeno, embora de diferentes perspectivas, e denominando esse conjunto de atividades que realizavam os órgãos do Estado através de modernas tecnologias, de Governo Eletrônico. Porem, e houve um consenso quanto a isto, tentou-se aproveitar as potencialidades oferecidas pelo uso dessas novas tecnologias não apenas em função da procura de maior eficiência e eficácia nas ações do Estado mas também em função de valores democráticos, tais como participação, transparência, busca de dignidade humana, representatividade e controles sobre os agentes públicos. Neste sentido, conceitualmente o Governo Eletrônico não significa apenas a existência e instalação maciça de computadores e dependências do Estado, mas a tentativa de efetivação, através da tecnologia, de uma relação mais direta, transparente e participativa entre as instituições estatais e o cidadão.

Feita essa breve explicação, podemos considerar três dimensões ou grandes campos de atuação do Governo Eletrônico. A que se refere:

- a) à prestação de serviços ao cidadão (e-administração);
- b) ao fomento à extensão dos processos democráticos (e-democracia);
- c) à dinamização dos processos internos e de elaboração de políticas públicas (e-governança)².

O primeiro caso (e-administração), refere-se a um conjunto numeroso de atividades, realizadas principalmente através da Internet, onde o cidadão pode consultar, informar-se e realizar tramitações e transações on line com órgãos governamentais. Entre estas finalidades, todo um conjunto de atividades dirigidas a simplificar as obrigações dos empresários com o Estado. Os governos procuram com estas atividades oferecer mais agilidade e conforto aos cidadãos, eliminar os intermediários entre estes e o Estado, assim como diminuir a sonegação fiscal.

² Esta definição é dada por Ignacio Grande, María Araujo e Miquel Serna, no texto “Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora”, que pareceu a mais apropriada para o contexto do trabalho. A estrutura do Governo Eletrônico é a seguinte: G2B (Government to Business): Governo a Empresas; G2G (Government to Government): Governo a Governo; G2C (Government to Citizen): Governo a Cidadão; e G2E (Government to Employee): Governo a Funcionários.

O segundo caso, (e-democracia) representa a incorporação de determinadas capacidades que impulsionem a participação do cidadão no processo democráticos, tais como o acesso aos processos legislativos, uma mais direta comunicação com os representantes eleitos através de meio eletrônico e um melhor acesso à informação pública para a prestação de contas, entre outras.

Por fim, o terceiro caso (e-governança) consiste, em última instância, na utilização da TIC para alavancar o aumento da capacidade de ação governamental na implementação de políticas públicas e na medição de interesses. Isto implica na possibilidade de realizar ações orientadas para fortalecer a capacidade institucional, entre as quais a reestruturação organizativa, a desburocratização de normas e procedimentos e a capacidade de controle sobre o andamento das ações governamentais. Este texto se dedica, principalmente no último campo (e-governança), embora, como veremos mais adiante, será necessário cruzar horizontalmente os três campos para que, em todos, existam mecanismos que poderiam melhorar o sistema democrático.

Uma breve explicação sobre os sistemas informacionais utilizados pelos governos, pois importante para um entendimento posterior do impacto dos sistemas paulistas no redesenho dos mecanismos de controle. Quando os destinatários dos bens e serviços produzidos pelo Estado são internos, chamam-se sistemas administrativos, e quando são externos, sistemas produtivos. Os sistemas administrativos devem estar apoiados por sistemas informacionais transversais – porque atravessam as diferentes jurisdições públicas – enquanto aos sistemas produtivos correspondem sistemas informacionais verticais. Os sistemas informacionais transversais (como os de contabilidade pública) são importantes não apenas porque são utilizados em todos os órgãos públicos, mas porque são vitais para a tomada de decisões e controle. Já os sistemas informacionais verticais, que correspondem a sistemas produtivos (segurança, educação, saúde, exemplo), estão orientados essencialmente à demanda direta de serviços por parte da sociedade (Pocoví & Farabollini, 2002).

Existem diferentes soluções que se valem de sistemas informacionais transversais, embora estes sistemas vão mudando à medida que evoluem o conhecimento e o ferramental técnico disponível. Os principais sistemas informacionais utilizados pelos governos são basicamente de três tipos: o Sistema de Administração Financeiro-Orçamentária, o Portal de Compras e o Portal Corporativo.

O PODER BUROCRÁTICO

Um Sistema de Administração Financeiro-Orçamentário, normalmente situado no setor fazendário da Administração Pública, permite realizar de forma rápida a execução orçamentária e financeira do Estado. Além disso, o sistema permite o gerenciamento eletrônico de documentos, reduzindo assim o volume de papel em circulação e simplificando de forma substancial os procedimentos burocráticos. Este sistema é fundamental para a realização de uma contabilidade pública bem organizada, que reúne entre todas as transações da Administração de modo seguro, tornando-se uma ferramenta importante na busca de maior eficiência.

Os Portais de Compras governamentais constituem-se em diferentes soluções que, através da tecnologia da informação, visam tornar eficiente e transparente o processo de compras de bens e serviços entre diferentes órgãos do Estado. O objetivo do Portal é lograr um gerenciamento financeiro adequado, diminuir os cartéis de fornecedores (isto é, conluio de fornecedores para elevar os preços) e tornar visível todo o processo em tempo real. Uma das soluções existentes constitui-se do Portal eletrônico, que consiste em um pregão via Internet para negociações automáticas e abertas, entre os órgãos da Administração Pública – os compradores – e os fornecedores do setor privado. Este sistema geralmente é interligado ao Sistema de Administração Financeiro-Orçamentário.

A idéia básica do Portal Corporativo é colocar, num único local (um portal), todas as informações disponíveis da Administração, por exemplo, contratos, cadastros imobiliários, perfis de funcionários, andamento de ações e obras, decisões, entre inúmeras outras. Tem como finalidade suportar o trabalho cotidiano da máquina pública e servir de instrumento para os objetivos estratégicos do governo. Ademais, ao permitir ao governo disponibilizar melhor as informações do que acontece nas dependências da Administração, tende a diminuir a capacidade da burocracia em obstruir conhecimentos. Este tipo de portal utiliza aplicativos analíticos para estruturar informações armazenadas em bases de dados operacionais e no warehouse corporativo, fornecendo acesso às informações disponíveis da rede intranet³ (Santos, 2002). Em outras palavras, o Portal Corporativo é o olho do governo sobre a Administração Pública.

³ Uma data warehouse é um conjunto de dados projetados para possibilitar tomada de decisão e representa, além disso, uma visão das condições da organização num determinado momento. Com respeito à intranet, são redes de comunicação internas às corporações e governos. Há milhares destas redes internas no mundo inteiro, que variam de tamanho e natureza, e funcionam como veículos de armazenamento e transmissão de dados internos. O mesmo governo ou corporação pode disponibilizar (ou não) conteúdos da sua intranet.

Existem outros importantes sistemas informacionais utilizados pelos governos, mas diferentemente dos transversais, que possuem inúmeras utilidades, estes, verticais, são utilizados para objetivos mais específicos, caso do Sistema de Arrecadação Tributária, que refere-se a um conjunto de sistemas informacionais orientados para realizar o ciclo completo da arrecadação tributária. Consta ainda com instrumentos para a cobrança direta ao contribuinte através de agências tributárias virtuais na Internet, e também para a fiscalização de empresas e para a gestão interna dos órgãos tributários.

Os sistemas acima mencionados são modelos ideais e incidentais, sua implementação o conhecimento tecnológico do momento assim como as condições operacionais e financeiras disponíveis. Ademais, existem muitos outros modelos utilizados, caso dos sistemas de gerenciamento de materiais, mas de acordo com literatura internacional, os quatro já são suficientes para a compreensão do assunto.

Até aqui foram colocadas as novas ferramentas postas em mãos pelos governantes pela nova TIC. Partiremos agora para o problema básico do poder burocrático, analisar as formas institucionalizadas de controle e seu entrelaçamento com a questão da informação como insumo básico para o controle desse poder.

FRÁGEIS CONTROLES SOBRE O PODER BUROCRÁTICO

Dado esse contexto, em que a relação Estado/Sociedade está transformando a partir de avanços tecnológicos, devemos remeter a discussão – pois crucial ao tema da democratização embutida nesta relação – às contribuições sobre o estudo da burocracia de Max Weber, para que “(...) toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seu conhecimento e interesses (...). O conceito de segredo oficial é invenção específica da burocracia, nada é tão fanaticamente defendido pela burocracia quanto esta atitude” (Weber, Max, 1979: 269 e 270, ênfases minhas). O segredo, sob esta ótica, torna-se uma barreira a um controle efetivo da sociedade em geral e dos governantes em particular sobre a burocracia, fato que oculta uma constante para preservar pólos de poder.

Weber define burocracia como a estrutura administrativa que serve o tipo mais puro de dominação racional-legal. Assim, constitui-se num tipo de poder derivado principalmente da concentração da informa-

O PODER BUROCRÁTICO

e da capacidade organizacional, dado o saber especial que possui. A perspectiva weberiana está inserida no campo liberal, que por seu turno preocupa-se menos com a questão da eficiência operacional do que com a expansão do poder burocrático e com as implicações de tal expansão para os valores liberais fundamentais. Para Weber a solução desse problema era a criação de uma estrutura burocrática que possuísse as mesmas disposições que assegurassem o controle da burocracia a partir de certas elites. O que se buscava era a criação de uma estrutura burocrática através de elites não-burocráticas, ou seja, dos que pudessem lhe contrapor uma alternativa. Um dos pilares dessa idéia era o de se erigir um “poder que a controlasse”, o que significa a preocupação liberal característica de limitar o poder criando um equilíbrio de forças com vistas à defesa das liberdades individuais (Beetham, 1988).

A preocupação com a limitação do poder não é nova na história da política, pois desde Maquiavel a reserva quanto à solidariedade entre os homens encontra-se em diversas correntes de pensamento, culminando naquilo que o federalista James Madison denominou de checks and balances, ou seja, de meios para controlar os homens detentores do poder do Estado. Se de um lado a monarquia controlava o cidadão comum, através das autoridades e dos meios estatais, de outro as autoridades igualmente deveriam ser controladas tanto por outros poderes – daí a exigência da separação entre os poderes, tão presente em Montesquieu – quanto pelo próprio cidadão. Isso foi no debate constitucional sobre a nascente república norte-americana que Madison sintetiza o sentimento de que não seria mais possível a existência da virtude republicana convivendo com o jogo bruto do comércio, num mundo em que o liberalismo estava em franca ascensão, o que levava com que essa virtude devesse estar nas instituições e no seu particular ambiente (Pocock, 1975).

O que Weber trouxe de novo foi não apenas uma reflexão a respeito do medo do poder burocrático, mas sim o seu controle, pois este problema se confrontava com os que estavam acima (a elite política) e com os que estavam abaixo (o cidadão):

Aos que estavam acima, e aos que a burocracia estava formada, era fundamentalmente subordinada, punha o problema de como poderia ser eficazmente controlado por aqueles que não partilhavam sua ética burocrática e sua especialização. Para os que estavam abaixo constituía uma estrutura que era uma autoridade poderosa, que poderia rapidamente controlá-los e os manobrá-los (Beetham, 1988:88).

Segundo Guillermo O'Donnell, num Estado de Direito os meios de controles situam-se em duas esferas interdependentes de ação:

os mecanismos de controle vertical – isto é, da sociedade em relação ao Estado –, e os de controle horizontal – de um setor para outro na esfera pública. Controle vertical é principalmente exercido de forma não exclusiva, a dimensão eleitoral: premiar ou punir um governante nas eleições. Controle horizontal, por sua vez, envolve a existência de instituições, agências e órgãos estatais que detentores de poder legal e de fato para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delitivos de seus congêneres do Estado (O'Donnell, 1998). De fato, os poderes que formam um governo não se encontram apenas separados mas se controlam e se equilibram reciprocamente. No entanto, a separação de poderes não é suficiente para criar as condições que levem à existência de um sistema de mutua responsabilidade e controle entre elas. O princípio da separação de poderes e o princípio de controle não são idênticos. É este último quem estabelece mecanismos de mutuo controle horizontal entre os ramos do governo (Przeworski, 1998).

Transitando do campo teórico à aplicação das administrações públicas, o primeiro e mais direto controle horizontal sobre a burocracia – em que o Estado não seja o único – é o dos controles administrativos. Este tipo de controle pode ser compreendido como aquele que garante que a administração responda a uma determinada atividade corretamente e/ou que logre determinados resultados. Isto implica a disponibilidade de informação e a possibilidade de realizar ações corretivas quando necessário. Ou seja, dispor de informação correta é condição necessária mas não suficiente, no que tange à ausência de capacidade ou de vontade de realizar ações corretivas. A idéia subjacente à primeira concepção de controle é impedir comportamentos indesejáveis, ou seja, uma concepção negativa, ou seja, uma visão punitiva de controle. O sentido negativo se expressa na medida em que se apresenta como sinônimo de fiscalizar, supervisionar, exercer uma ação de controle sobre pessoas. A segunda concepção considera o controle em seu aspecto positivo, ou seja, como a capacidade de fazer com que os processos ocorram segundo o que foi planejado. Nesse sentido, a percepção do controle volta-se para a ação, visto que o alcance dos objetivos (Viegas, 1996). Note-se que estas visões de controle não são antitéticas, mas complementares. Contudo, a articulação entre ambas constitui uma fonte permanente de conflitos entre governo e burocracia.

Hely Meirelles, no importante livro *Direito Administrativo Brasileiro*, define um tipo particular de controle administrativo, denominado “Controle Interno”, da seguinte forma:

O PODER BUROCRÁTICO

É tudo o que é realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade no âmbito da própria administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou ações é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique (Meirelles, 2000:612).

Controle Interno, assim, é um conceito mais restrito do que “controle administrativo”, do qual faz parte. O Controle Interno consiste essencialmente num autocontrole, pois exercido pelos diferentes poderes sobre seus próprios atos e agentes.

Seriam quatro os principais objetivos dos Controles Internos, segundo a interpretação de Roberto Piscitelli (1988):

- a) revisão e/ou verificação das operações sob o aspecto eminentemente contábil, formal e legal; b) eficiência, que concerne ao uso dos meios empregados, aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos; c) a eficácia, a verificação do produto, dos programas e dos fins perseguidos; d) a avaliação dos resultados, ou seja, o aperfeiçoamento da própria administração.

Os Controles Internos tem-se reduzido historicamente no Brasil ao primeiro enfoque, ou seja, são controles altamente formalistas no sentido de verificar se os gastos são feitos de acordo com o processo contábil e legal correspondente (Campos, 1990. Reis Ribeiro, 1997. Soboll, 1998). O item d, no entanto, ao envolver o questionamento dos objetivos e diretrizes definidos – e não apenas o seu cumprimento – deve-se constituir no limite, numa prerrogativa do eleitor através do voto e de outras formas de participação (o referido controle vertical). Já os problemas do controle de governo sobre a burocracia são encontrados principalmente nos itens b e c, pois envolvem o controle substantivo de contas e de gestão⁴. Em termos práticos, o item dois (a questão da eficiência) envolve também o combate à corrupção e do abuso de poder, e o item três (a questão da eficácia) rese à informar-se às informações sobre o desempenho da administração.

A ausência (ou ineficácia) destes controles e a crônica opacidade e falta de transparência na esfera governamental favoreceram o desenvolvimento de um Estado que não consegue controlar a si mesmo e, como consequência, a sociedade não

⁴ Entende-se a gestão governamental como “a capacidade de definir diretrizes, planejar a execução das ações, monitorar e controlar a execução destas com o setores da Administração Pública e da sociedade e a sua interação, e avaliar o resultado da execução, de modo a materializar um programa de governo” (FUNDAP. p: 22)

como controlar o próprio Estado, dadas as escassas possibilidades de acesso à informação substantiva do desempenho estatal (Jardim, 1995). Em tese, a construção de mecanismos que tornem viável esse controle representou sempre um desafio aos que determinam os objetivos de uma organização e a dirigem, isto é, a elite política vitoriosa eleitoralmente.

Em realidade, o problema da fragilidade dos controles pode ser caracterizado pela existência entre governantes e burocracia, assim como entre Estado e Sociedade, de uma assimetria de informação que precisa ser progressivamente superada, ou pelo menos fortemente minimizada, para poder tornar visível o poder que se oculta à margem dos códigos legais. Desta forma, os estudos sobre o relacionamento entre os “principais” e seus “agentes” apontam para o deslocamento da preocupação com a motivação dos burocratas para a preocupação com o controle, tentando minimizar a assimetria da informação. Tais transações podem ser tratadas enquanto interdependência de três espécies de relações que envolvem o “agente” e o “principal”, ou seja, entre agentes econômicos e o Estado (burocracia e sistema político); entre burocratas e políticos; e entre políticos e cidadãos. Aqui não trataremos da primeira relação.

Dois casos típicos em que nos defrontamos com estes problemas ocorrem no âmbito do sistema político, onde os políticos (agentes, no caso) recebem uma delegação dos cidadãos (os principais) para agir em seu nome, e no âmbito da burocracia, onde o agente representa o empregado contratado pelo governo (principal) para realizar uma tarefa específica (Melo, 1996).

Na primeira situação, durante o processo eleitoral, os cidadãos se deparam-se com o problemas do adverse selection porque têm dificuldade em distinguir entre os candidatos que apresentam promessas de compromisso futuro. Na situação pós-contratual – depois das eleições – os políticos eleitos se deparam com o incentivo ao *moral hazard* e podem mudar seu comportamento, ou seja, renegar sua promessas de campanha tendo a vista que os principais dispõem de fracos mecanismos de informação e controle. Portanto, as diferentes formas institucionais de tomada de decisão coletiva, como plebiscito ou referendo, seriam soluções alternativas que atenuariam os problemas de informação assimétrica e oportunismo, mas essas tentativas de democracia direta têm custos proibitivos para tornar o padrão às decisões de governo (Przeworski, 1996).

A segunda forma pela qual problemas “agente x principal” adquirem grande importância no funcionamento do Estado moderno é no respeito à relação entre governantes e burocracia, ou seja, como os go-

O PODER BUROCRÁTICO

nantes podem controlar os agentes, possuidores da informação e da especialização. Os problemas mais significativos desta interação, ou seja, a relação a controles e falta de transparência sugerem graves problemas na relação “agente-principal”. Afinal, os governantes normalmente se deparam com problemas de *adverse selection* e *moral hazard* quando a burocracia, que detém conhecimentos, pode utilizar determinadas informações para obter vantagens, possuir incentivos para distorcer políticas, sobretudo no que tange ao beneficiamento de seus clientes em detrimento de objetivos programáticos de governo⁵. Em ambos os casos citados seja, a relação Estado/Sociedade e governo/burocracia –, a qualidade da democracia dependerá então da forma como esses problemas são minimizados, e como são construídas, em cada sociedade, instituições, mecanismos e processos que limitem e constrainjam o comportamento oportunista. É neste aspecto em particular que o uso intensivo da Tecnologia da Informação, através do Governo Eletrônico, adquire certa importância. Ela pode ajudar a minimizar o problema da assimetria de informação entre burocracia/governo e entre Estado/sociedade.

A TI afeta o fluxo da informação, da coordenação e do trabalho das burocracias alterando de esta forma as relações entre informações e fatores físicos, como a distância, o tempo e a memória, segundo Fountain (2001).

A digitalização da informação e sua transmissão através de redes permite diminuir o problema da distância, devido à facilidade de interação entre diferentes órgãos públicos dispersos. Isto potencializa a criação de relações de dependência e colaboração. Ademais, diminui e até faz desaparecer muitas tarefas de controle burocrático devido a que estas tarefas se automatizam e passam a ser realizadas em rede, tornando-se impessoais. O impacto da TI sobre o tempo é óbvio. O fluxo de informações tende a não seguir apenas a verticalização hierárquica burocrática para tornar-se também horizontal, o que afeta positivamente o tempo necessário para a decisão. Por outro lado, o processo decisório se simplifica quando os controles discricionários tendem a desaparecer dado o constante fluxo de informações que pode permitir, até, interferir em transações que de forma estariam ocultas pela burocracia tradicional. Por fim, a memória instrumentalizada em grandes bancos de dados, permite registrar, consultar e

⁵ Haggard, Stephan; “The Reform of the State in Latin America”; paper prepared for the Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean; 1995, citado por Marcus Melo (1996:77).

tar, atualizar e controlar as atividades diariamente. Assim, o controle sobre as funções burocráticas podem passar a ser preventivos, por exemplo, intervir quando determinados indicadores de gestão ou custos superarem os parâmetros prefixados de tolerância. Por fim, o compartilhamento de recursos de dados permite aos agentes tomar decisões amparadas em referências comuns, referendadas nas mesmas aplicações de informática, diminuindo ao mesmo tempo o poder discricionário e as consultas ao pessoal supervisionado (Fountain, 2001; Valle, 2002).

Dada essa passagem analítica sobre o impacto que os sistemas informacionais teriam sobre o poder burocrático, observemos a seguinte: como se deu esse processo no governo paulista entre 1995 e 2002, quando foi montado um conjunto de instrumentos, junto a reformas organizacionais correspondentes, com o objetivo de construir um novo modelo de Controles Internos no Estado.

SP: O GE COMO FERRAMENTA DE CONTROLE

A utilização da TI na criação de novas estruturas de controle é um fato que ocorre, em maior ou menor grau, em muitos países desde o começo da década de 1990. No Estado de São Paulo, até 1994, não havia sido implementada praticamente nenhuma iniciativa neste sentido. O início da implementação do Governo Eletrônico foi em 1995, quando assumiu o poder estadual o partido comandado pelo ex-senador Mário Covas, que vencer as eleições de outubro de 1994. Seu objetivo era utilizar a tecnologia e a potencialidade oferecida pelos avanços da TI para, entre outras coisas, aumentar a capacidade de controle e gestão sobre a administração pública.

Tais intervenções, no entanto, foram acompanhadas por iniciativas dirigidas a mudar a estrutura dos órgãos integrantes da chamada de coordenação do governo, as áreas-méio (planejamento, orçamento, finanças e administração), que permitem que as áreas-fins (segurança, saúde, educação e outras) possam cumprir suas funções. Ou seja, era inevitável uma mudança organizacional pois, como veremos, a implementação de novos sistemas informacionais como instrumentos de apoio ao controle podiam ser erguidas nas velhas estruturas vigentes.

Apenas para situar-nos, a estrutura do Executivo paulista, segundo os diferentes níveis de atuação, seguia até 1994 a seguinte configuração:

O PODER BUROCRÁTICO

Nível decisório: governador do Estado;

Nível de assessoria: cargos e órgãos integrantes do gabinete do governador;

Nível de coordenação e administração (áreas-meio): Secretaria de Governo, de Planejamento e Gestão, da Fazenda e da Administração e Modernização do Serviço Público, e Casa Civil;

Nível de execução: secretarias, órgãos e entidades responsáveis pelas *áreas-fins* do Estado.

Segundo um estudo da FUNDAP (1995), existia no Estado de 1994 uma supervalorização das atividades-meio em detrimento das *áreas-fins*. Isto levou a que o tamanho da estrutura dessas secretarias constitui-se uma variável importante para a (falta de) coordenação global do governo e controle sobre os agentes públicos.

Observa-se a profusão de controles burocráticos e de atividades voltadas para a garantia da sobrevivência dos órgãos e, portanto, dos empregos, assim como sua expansão [...] Nesses casos, tendem a adotar uma orientação voltada às atividades-meio, sem um enfoque nos objetivos a serem atingidos. À medida que perdem gradativamente o contato com o ambiente exterior e voltam-se para a patologia interna, instala-se um processo de ‘esquizofrenia organizacional’. Nesse momento, essas organizações tornam-se autofágicas, consumindo grande parte de seus recursos – orçamento, tempo e energia – exclusivamente para manter a própria sobrevivência (FUNDAP. 1995. p. 34).

Esse processo levava a uma constante luta por recursos e esforços de poder entre as atividades de planejamento, orçamento, finanças, administração, agravadas pelo conflito histórico decorrente do peso relativo que tinham as diferentes forças políticas na composição dessas secretarias. Por exemplo, o relacionamento entre a Fazenda e o Planejamento e Gestão, por causa do diferente peso político dos agentes sobre a destinação dos recursos públicos, apresentava um padrão de permanente tensão, encadeado também pela própria natureza de suas respectivas funções. “Enquanto o Planejamento trabalha com as perspectivas de longo prazo e de recursos ilimitados – posto que a demanda tende a ser infinita – a Fazenda atua dentro de uma visão de curto prazo, centrada na escassez dos recursos disponíveis” (idem. p. 38/39). Já a Secretaria da Administração, encarregada da gestão dos recursos humanos e da informática, da administração de materiais e do patrimônio imobiliário, era um “feudo” intransponível para qualquer iniciativa de reforma, seja pela precariedade da integração com os outros órgãos, pela insuficiência de ação pelos motivos acima

dos, seja ainda pela baixa operacionalidade dos mecanismos de administração dos recursos.

Como consequência, existia fragmentação de ações, de coordenação e impossibilidade de sistematizar indicadores globais que tornassem possível a avaliação da execução orçamentária, do controle da gestão e alcance do impacto das políticas públicas implementadas. A falta de informações dessa natureza, por outro lado, obstava a implementação de ações posteriores, isto levando em conta a necessidade de reajustes e redirecionamentos eventuais nas ações governamentais. Esse padrão de gestão beneficiava o surgimento de situações de favorecimento de interesses alheios ao Estado e ao conhecimento público (idem, p. 37).

Dessa situação quase anárquica em que funcionavam as áreas do meio do governo paulista, tornadas em máquinas de consumir recursos, observaremos que, se damos um salto no tempo até o primeiro mês de 2003, veremos que as secretarias de Administração e de Governo não existem mais. A de Planejamento e Gestão ficou reduzida apenas ao Planejamento (elaboração do orçamento e acompanhamento de sua execução), e a secretaria da Fazenda, se bem que continue cumprindo suas inúmeras funções, seus espaços físicos operacionais ficaram reduzidos de forma inimaginável. E nenhuma outra secretaria foi criada para cumprir as funções das extintas ou redimensionadas. O mais importante, porém, é que hoje existe um controle de contas e de gestão – e possibilidades de planejamento – inúmeras vezes superior à que existia em 1994. Em grande medida, por causa da aplicação intensiva da Tecnologia da Informação.

Embora tenha sido um longo processo, ainda inacabado, a principal que resultou desse programa – e que é o núcleo interno do Governo Eletrônico paulista – foi a implementação de duas novas estruturas de Controle Interno, ambas ancoradas em Sistemas de Informações Transversais. Uma, na Secretaria de Governo e Gestão Estratégica (SGGE), especializou-se no controle da gestão. Sua base operacional é a Unidade de Gestão Estratégica (UGE), formada pela alta cúpula do governo, e seu braço informacional o Sistema Estratégico de Informações (SEI), uma solução aproximada de portal corporativo. A outra base tem sede na Secretaria da Fazenda (SEFAZ), tendo se especializado no controle de contas. A base operacional aqui implicou a criação da Coordenadoria Estadual de Controle Interno (CECI), e o seu braço informacional o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/SP), também aqui uma solução próxima de um Sistema de Administração Financeiro, que inclui entre seus aplicativos um portal

O PODER BUROCRÁTICO

compras. Estas estruturas possibilitaram implementar no Estado um tema bastante eficaz de Controle Interno, ou seja, um controle de cima baixo sobre a burocracia, iniciando-se assim um processo de desfazimento da histórica assimetria de informações existente na experiência estatal.

O Sistema Estratégico de Informações (SEI), da Secretaria de Governo, foi concebido como uma rede informatizada intranet para integrar o governador e todo o alto e médio escalão executivo da administração pública estadual, direta e indireta, e também 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.

A lógica que presidiu a elaboração deste sistema como parte de uma gestão estratégica – mas que fora aperfeiçoado no decorrer da administração de Mário Covas (1995/2000) e de Geraldo Alckim (2000/2004) – tinha como pressuposto que as informações no nível do Executivo deviam ser processadas continuamente e de forma ágil. Em outras palavras, o núcleo decisório do governo do Estado – notadamente o governador e seus principais colaboradores – deveria ser diariamente abastecido, *on line*, com informações sobre uma gama variada de assuntos considerados altamente relevantes, em escalas diferenciadas, sobre as ações governamentais. O sistema foi montado pela empresa estadual de processamento de dados (PRODESP) com vistas a funcionar em todo o Estado de São Paulo, através de aplicativos do sistema Lotus/Notes, sendo que a implementação dos aplicativos fora ocorrendo paulatinamente. No ano 2002 esta rede interligava em alta velocidade 20.000 unidades administrativas do Estado e possuía 56 aplicativos funcionando, entre eles os destinados ao controle da gestão.

Com este sistema o governador e seus principais assessores podem conferir on-line o andamento de uma infinidade de ações do Executivo que envolvem arrecadação, gastos, obras, convênios e funcionários. Permite, em seu conjunto, um melhor gerenciamento do Estado, com diagnóstico contínuo da execução do Plano de Governo, um melhor controle de gastos e facilidades para cobrança de resultados. Ou seja, tendeu-se aumentar o controle sobre a máquina pública, tanto na gestão do governo como sobre os diversos contratos efetivados entre os agentes públicos e os agentes privados.

O SIAFEM/SP, da Secretaria da Fazenda, foi concebido como um sistema informacional para operar em “grande porte”, e armazena todas as informações da execução orçamentária e financeira do Estado, constituindo

se, assim num enorme banco de dados apto também para gerenciar fluxo/gerenciamento eletrônico de documentos. A arquitetura do sistema é um núcleo de contabilidade pública inter-relacionado com subsistemas de administração financeira, orçamentária e da dívida pública. Simplifica-se a partir de um banco de dados contábil, gerado com a execução orçamentária e financeira, o Controle Interno adquire capacidade para avaliar o processo de contas.

No entanto, como o SIAFEM/SP foi elaborado em um sistema muito difícil manuseio, porque trabalha em uma linguagem de computador complexa, foi criado posteriormente, em 1998, o SIGEO (Sistema de Informações Gerenciais de Execução Orçamentária), instrumento que extrai informações do SIAFEM/SP, fornecendo-as em ambiente Windows, ou seja, um sistema operacional familiar a qualquer usuário, de forma simples.

De forma complementar, mas também importante, foi elaborado em 1998, o SIAFÍSICO (Sistema Integrado de Informações Fiscais Financeiras), que é um verdadeiro banco de preços do governo. O SIAFÍSICO extrai do SIAFEM/SP informações sobre todos os produtos comprados pelas inúmeras repartições do Estado. O sistema classifica os produtos e os respectivos preços pagos, permitindo assim elaborar valores de referência para as novas compras. Isto pode permitir que produtos comprados acima desse valor de referência, possam ser bloqueados pelo Controle Interno antes da efetivação do pagamento. Ademais, possibilitou a criação de um Portal de Compras.

O Portal foi inaugurado em novembro de 2000 e denominado de Bolsa Eletrônica de Compras (BEC). Consiste em um pregão via Internet para negociações automáticas de produtos – até o valor de R\$ 80 mil - entre os órgãos do governo do Estado (os compradores) e seus fornecedores do setor privado. Mas ocorre tratar-se de um leilão “às avessas”, pois o vencedor é aquele que oferece o menor preço. Um fato interessante na BEC é que em cada leilão o governo estipula o preço máximo que está disposto a pagar, utilizando o valor de referência do SIAFÍSICO. Porem, esse valor não é visto pelos concorrentes, possibilitando assim que o valor da compra possa ser ainda inferior ao estipulado.

Para concluir, é preciso notar que mesmo com uma massa muito grande de dados armazenada e processada no SIAFEM/SP e seus módulos, a centralização deste 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.

O PODER BUROCRÁTICO

MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS E ABRANGÊNCIA

Embora até 1994 existisse um controle de andamento de obras bastante informal, não contando com a agilidade e precisão da informação, o que gerava uma enorme dependência da capacidade de um secretário de Estado em cobrar resultados da burocracia à qual a obra era subordinada, assim como a de manter a fluência de recursos. A informalidade se manifestava através de uma rede de relações pessoais através da qual o secretário mais influente em relação ao governador beneficiava sua pasta. Os canais de comunicação entre as inúmeras dependências do Estado e a cúpula era ineficiente e lenta. Não raro qualquer informação tendida demorava semanas.

O fluxo de caixa e as demandas por recursos nunca conferiam, a falta de informações impossibilitava qualquer forma lógica de planejamento orçamentário, fato que explica em grande medida os gigantescos déficits do Estado entre 1987 e 1994, que alcançaram, em média, 17%. Ainda bem a responsabilidade fiscal não era um atributo muito forte dos governantes, tampouco o era a busca por um controle mais substantivo do que o que acontecia nas dependências do Estado. Em realidade, nessa época, o que queria controle dependeria muito mais da virtude republicana dos agentes públicos do que de estruturas institucionalizadas, dada a ausência de instrumentos que mais tarde seriam dados pela TI.

Embora o Governo Federal tivesse oferecido várias vezes ao governo paulista a tecnologia para implementar no Estado um modelo similar ao SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira – que funcionava em Brasília e que poderia dar inicio a um processo de controle mais abrangente, não foi aceito. Dada a falta de conhecimentos sobre o assunto, o governador Fleury (1991-1994) delegou a decisão à Secretaria da Fazenda, a qual não estava muito interessada em mudar substancialmente sua estrutura.

Segundo observa Neide Ham (1998), um dos principais objetivos no inicio do governo Mário Covas era o de implementar um programa de informação e comunicação que, entre outras coisas, permitisse ter um controle substantivo do que acontecia no Estado, porem um controle institucionalizado em novas estruturas. Ante as dificuldades que enfrentaria para implementar o programa, em razão tanto das resistências da máquina burocrática como dos interesses exteriores a ela relacionados, iniciou-se o processo de mudança organizacional ainda nos primeiros meses de 1995, no inicio de governo. Em primeiro lugar, transferiu-se as funções de gestão

secretaria de Planejamento para a Secretaria de Governo, que passou a ser denominada secretaria de Governo e Gestão Estratégica (SGGE). Em segundo lugar, e o mais importante, esvaziaram-se paulatinamente as atribuições da Secretaria de Administração, transferindo as áreas relacionadas aos recursos informacionais – inclusive o CONEI (Conselho Estadual de Informática) e a PRODESC (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo) – para a SGGE. Também foi para a SGGE a Corregedoria Geral da Administração, órgão importante para o controle interno do governo. Para a Fazenda foi transferida a administração de funcionários e, um pouco mais tarde, em 1998, a gestão dos materiais, último passo para a extinção da secretaria em 1999. Com o controle dos órgãos relacionados a informática e a Corregedoria, criou-se na SGGE, um núcleo denominado Unidade de Gestão Estratégica (UGE), que centralizou as atribuições concernentes às áreas de informação e comunicações. Com a posse desses instrumentos, criou-se paulatinamente o Sistema Estratégico de Informações (SEI), rede informatizada intranet, como observamos.

Os aplicativos do SEI são braços informatizados que se estendem transversalmente a grande parte da administração pública, inclusive à esfera direta, e permite acompanhar o andamento dos projetos; os milhares de contratos de serviços terceirizados, e se os preços de tais contratos estão dentro de determinados parâmetros; as informações sobre funcionários, como quantidade, salários, cargos, alocação, dentre inúmeras outras; os pedidos e andamento de convênios com as prefeituras; o monitoramento das obras consideradas prioritárias pelo executivo⁶; o monitoramento das decisões do governador; o fluxo de diário de caixa e se a execução orçamentária está dentro do programado; e outras tantas ações – existentes desde a elaboração – voltadas essencialmente às mesmas finalidades das até então sumariamente relatadas.

Por exemplo, como cada obra, projeto ou convênio tem seu responsável, o governador ou qualquer agente da UGE, se através de informações extraídas do portal percebe algum problema, pode telefonar diretamente e imediatamente a esse responsável, pedindo informações, evitando de tal modo o longo caminho burocrático que percorriam as informações se corriam, antes da instalação do sistema. Em síntese, com o SEI, o controle sobre a administração se expandiu exponencialmente.

⁶ A sofisticação deste sistema pode ser percebida na medida em que há um painel de controle, 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 conclusão da obra no prazo previsto.

O PODER BUROCRÁTICO

A Secretaria da Fazenda, principal órgão controladora de compras do governo, até 1994 limitava-se a uma mera análise processual. Respeitadas as normas e procedimentos burocráticos estabelecidos, as operações de despesa eram efetuadas, independentemente de seu custo ou utilidade (Soboll, 1997). Com a implantação do SIAFEM/SP, constituiu-se um novo tipo de controle interno, agregando as atividades de auditoria, de normatização e de fiscalização contábeis, os quais passaram a se utilizar fundamentalmente da base de dados do sistema. Isto levou a uma mudança, a um conhecimento mais preciso de dizer o que se está gastando e onde.

Sinteticamente, no que respeita ao processo de compras governamentais, seguia-se o seguinte caminho: a) a compra era feita nas unidades de despesas do Estado, que em 1994 compreendiam 850, e em 2002, 1.200; b) entrada do processo nos escritórios seccionais de contabilidade para inicio da contabilização (23 em 1994); c) consolidação da contabilização na sede central da Fazenda; d) transferência do processo para o setor financeiro para pagamento ao fornecedor.

Nas quatro etapas existia ineficiência e, com exceção da consolidação na sede central da Fazenda, nas outras três etapas havia também corrupção⁷. Com o advento do SIAFEM/SP, desapareceram os escritórios seccionais de contabilidade, cujos agentes tinham o poder, entre outros, de reter ou agilizar processos (em época de alta inflação), porque as operações começaram a ser feitas *on line* entre as unidades de despesa e a sede da Fazenda; por ser o sistema (o SIAFEM/SP) integrado, passou a ordenar a fila de pagamento dos fornecedores de acordo à entrada, diminuindo o poder discricionário dos agentes do setor Finanças em ordenar a fila; com o SIAFISICO, que indica parâmetros de preços, perdeu-se em grande medida o poder dos agentes das unidades de despesas de fazer compras com valores discricionários, ou fora do mercado; com a BEC, leilão aberto de compras pela Internet (embora até 2002 era apenas utilizada apenas para compras até R\$80 mil, por questões legais), se deixou de privilegiar “amigos” e diminuíram a incidência dos cartéis; e por fim, com o SIC, que traduz o SIAFEM/SP a linguagem acessível (*Windows*), as informações de todo o processo orçamentário pode ser acompanhadas on-line.

⁷ Es interessante ressaltar que esse processo de modernização e informatização da Secretaria da Fazenda, foi comandado por agentes indicados politicamente, entre os quais os principais foram o secretário H. Nakano e W. Soboll, e contou com a colaboração de técnicos de cada setor (contabilidade da sede central) já que os restantes relutavam em aceitar grandes mudanças.

pelo Governador e seus principais assessores, pelos deputados da Assembleia Legislativa, pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público. Colocaram-se também terminais para uso público.

Os sistemas, assim, diminuíram as possibilidades de comportamentos oportunistas dos agentes públicos. Por um lado, institucionalizaram rotinas, que passaram a ser feitas através de redes, fato que diminuiu as tarefas de controle burocrático, devido a que estas tarefas se automatizaram e tornaram-se impessoais. Por outro lado, aumentou a transparência: o registro das transações em grandes bancos de dados, permite consultar, atualizar e controlar as atividades diariamente. Assim, o controle sobre as funções burocráticas podem passar a ser preventivos.

O último aspecto, para fechar o ciclo sobre o controle do processo de compras, também correspondia a deficiências verificadas nas unidades de despesas. Até a BEC, tentou-se solucionar (ou amenizar) o aspecto financeiro das transações, ou seja, comprar o produto pelo menor preço através da utilização de bancos de dados, alargando a base de fornecedores, diminuindo o poder discricionário dos agentes públicos e tornando a operação mais transparente. Porem, existia um fator financeiro que faltava ser resolvido: o controle sobre o volume dos materiais comprados, ou seja, se a quantidade adquirida era a correta ou não. Conceitualmente, devia-se criar padrões de consumo para as unidades de despesas e desenhar modelos com seus respectivos históricos que permitissem seguir trilhas que detectassem erros nos padrões, como consumo exagerado de determinado produto em determinada unidade de despesa. Assim, o controle do presente e do futuro se daria adequadamente controlando o passado e sua evolução. Tal sistema foi criado em 2002 e batizado de “Controle Interno Gerencial” (CIG) e em setembro desse ano estava na fase inicial de implantação.

É importante notar que esses novos mecanismos não podiam ser eficientes se comandados pela velha estrutura burocrática. Por este motivo, foi criada a Coordenadoria Estadual de Controle Interno (CECI). Para entender melhor. A contabilidade e o controle na Secretaria da Fazenda em 1994 eram realizadas pela Contadoria Geral do Estado (CGE), pelo Setor de Auditoria (AUDI) e pela Coordenadoria das Entidades Descentralizadas (CED). A CECI foi criada legalmente em novembro de 1996 – absorvendo os três órgãos - mas informalmente já existia desde abril de 1995, quando o secretário Nakano contratou um técnico, Walter Soboll, para comandar o processo de modernização e informatização. No começo, enquanto idealizava e implementava a base conceitual e física do SIAFEM/SI-

O PODER BUROCRÁTICO

CECI foi uma verdadeira estrutura paralela, sem funções operacionais enquanto tudo funcionava no velho sistema. Em janeiro de 1996, mês em que iniciou as operações o SIAFEM/SP, mudou-se do dia para a noite toda a forma de realizar a contabilidade pública e o controle interno, que passaram a ser feitos pelo novo sistema, esvaziando assim as atribuições daqueles três órgãos e dos escritórios seccionais. Nesse processo, as diretorias que possuíam, juntas, a CGE, AUDI e CED, foram reduzidas para 13 na CECI. Ao mesmo tempo, os 500 contadores existentes foram reduzidos a 50.

Em síntese, se por um lado, com o uso intensivo da TI simplificaram-se processos, por outro, permitiu a criação de ferramentas para o inicio de um verdadeiro controle, pois permitiu grande domínio da informação⁸.

ANÁLISE DOS NOVOS CONTROLES

Observamos que, em relação ao Controle Interno, no Brasil, historicamente este processo era reduzido à revisão e/ou verificação dos procedimentos administrativos em relação portanto aos aspectos contábil, fiscal e legal, o que demonstra a dimensão das dificuldades que o Governo Eletrônico enfrentou para ser efetivado. Afinal, o desafio era atingir, de um lado, a eficiência concernente aos meios empregados e aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos governamentais, e que envolvem, em boa medida o controle da corrupção; por outro lado, o desafio encontrou-se no tema da eficácia, ou seja, a verificação do produto, dos processos, dos fins perseguidos, e o controle das informações sobre desempenho. Isto é, se fidedignas. Assim, para o controle, principalmente da gestão administrativa, observamos que foi criada em São Paulo, a Unidade de Gestão Estratégica, ancorada por sua vez no Sistema Estratégico de Informações e seus inúmeros aplicativos, funcionando como uma solução de próxima de portal corporativo. Quanto ao controle de contas, no que tange à eficiência do controle dos recursos públicos, foi criado um sistema

⁸ Um aspecto não mencionado neste texto foram as mudanças informacionais na Secretaria de Planejamento. Reduzido, como observamos, seu papel de controlador da gestão para as fases de elaboração e acompanhamento do orçamento, a secretaria ficou menor, mais tecnológica e se informatizou totalmente. Hoje controla, através de um sistema informacional, todas as fases de elaboração, acompanhamento, gerenciamento e alteração do processo orçamentário.

administração financeira, o SIAFEM/SP e seus diferentes módulos, e eles o portal de compras, na Secretaria da Fazenda, que tornaram instrumentos vitais para a contabilidade pública e para os controles. Embora os dois sistemas sejam processos inacabados, pois suas potencialidades ainda não foram totalmente exploradas, a questões que colocam são:

O que mudou? qual o alcance dos sistemas? e, que transparéncias oferecem?

Comecemos pela Secretaria da Fazenda. O que se tentou mudou. Apenas como uma descrição superficial mas que nos permite ter uma visão geral do funcionamento desta Secretaria até 1994, observemos a avaliação de Walter Soboll sobre o assunto.

[...] os bancos de dados orçamentários, contábil e financeiro disponíveis sofriam de uma desagregação crônica. Existia inconsistência entre os sistemas, falta de integração entre os sistemas, falta de disponibilidade 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, interior, necessitavam de 79 formulários para a operacionalização da execução orçamentária (Soboll, 1998, p.34).

Cada setor da Fazenda queria manter o status quo de seu “feudo”. Para a burocracia, o sistema existente até 1994 formalmente funcionava bem. Mas, controlava o que? quem detinha a informação? O contador geral, a sua época e seus assessores, sem dúvida, conheciam bem todo aquele sistema que construíam os balanços nas datas certas. A cúpula do setor financeiro tinha controle do caixa. Os contadores das seccionais sentiam-se à vontade na estrutura imensa, complexa, a qual dominavam até os detalhes. Sabiam o caminho dos processos de compras, onde fluíam, onde podiam parar e como fazer para destravar, ou travar, seu caminho. Os encarregados de compras das unidades de despesas compravam de quem e por quanto queriam. Observava-se que a transparéncia era nula, não apenas para a sociedade mas para o próprio governo, que tinha muito pouco controle do que acontecia aí dentro e por tanto, sobre o próprio andamento das ações do Estado.

Com a implantação do novo sistema, percebemos que houve realmente um avanço substancial nas questões eficiência e transparéncia no processo de gastos governamentais. A criação de novas ferramentas possibilitadas pela tecnologia da informação, permitiu diminuir, eliminar

O PODER BUROCRÁTICO

alguns casos, nichos de corrupção, caso nas seções regionais de contabilidade, nas compras das unidades de despesas do Estado, e no setor financeiro. E a questão é essa: a diminuição do poder burocrático, da capacidade de exercer autoridade para o próprio benefício. Porem, notemos, para analisar mais adiante, que estes avanços limitaram-se a controlar o poder de certos setores e de pequenos e médios burocratas, no sentido da relação à hierarquia funcional.

Quanto à transparência, o sistema SIAFEM/SP e seus diferentes módulos são relativamente abertos. Os órgãos que possuem acesso ao conteúdo são os deputados estaduais em seus gabinetes na Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas e o Ministério Público, ou seja, os órgãos de Controle Externo do Executivo, ademais, é claro, do alto escalão do governo. Informações agregadas de dados estão disponíveis ao público na Internet. Notemos que o fato de o sistema ser aberto a órgãos de Controle Externo, estes podem conferir se os preços negociados por qualquer agente público com seu correspondente fornecedor é fidedigno e se foi submetido aos parâmetros dados. Aliás, a simples existência destes mecanismos de saber que pode haver alguém olhando, normalmente acaba inibindo processos não ortodoxos de quem estiver em algum ponto da linha. Pois o dado novo diz respeito a que tal averiguação pode ser efetuada constantemente, tornando-se assim um forte controle preventivo. Eis aqui, tanto, uma novidade que impacta a própria noção de Controle Interno no contexto brasileiro, pois em grande medida os controles, no Brasil, são feitos *a posteriori*.

Portanto, no que tange ao controle de contas houve avanços significativos graças ao Governo Eletrônico; contudo, sua área de abrangência ainda é limitada porque, em relação à compra de materiais e serviços de construção civil, o sistema não contempla nem as empresas públicas nem as universidades paulistas. Ademais, a contratação de “serviços especializados” é de difícil padronização e tornou-se um entrave ainda não resolvido. Outro problema é a incapacidade de acompanhar de modo eficiente e com clareza o andamento de obras de médio e grande porte, pois complexas do ponto de vista técnico. Isso faz com que possuam autonomia perante os mecanismos informacionais, dando margem a irregularidades.

Por outro lado, observamos o grande poder que a cúpula estadual possui na administração, na medida em que, no que tange ao controle da gestão administrativa, quando comparado ao que existia antes do advento do Governo Eletrônico, o salto foi formidável. O avanço informacional da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica com a implantação do

vem permitindo um monitoramento constante e permanente das ações do governo. Com este sistema o governador e seus principais assessores podem conferir on-line o andamento das ações em execução pelo governo e intervir ao sinal de qualquer atraso ou anomalia no decorrer das obras e ações. Ou seja, torna-se mais simples e eficaz o gerenciamento e o controle de um Estado imenso e complexo como o de São Paulo.

Quanto à questão da transparência, é preciso dizer que com essa parafernália de novos controles na Secretaria de Governo, sintetizada no SEI, o acesso à informação é condicionada ao cargo e à área de abrangência de cada servidor. Apenas o governador e seus principais assessores – portanto o núcleo da elite política no poder – têm acesso a todas as informações do portal. Ou seja, o acesso ao sistema responde à pirâmide organizacional do governo. O SEI opera em ambiente *intranet* e, embora possa ser adaptado para operar na *web*, isto não ocorre, o que implica em grande problema teórico e prático. Embora o governo tenha criado eficientes ferramentas informacionais para, entre outros objetivos, controlar a burocracia, tende a tornar-se impermeável quando o foco diz respeito à liberdade de ação da cúpula governamental.

Considerando os sistemas em conjunto, um outro aspecto merece respeito ao fato de que, em boa medida, a baixa burocracia, isto é, os setores que se encontram na base da hierarquia funcional, destituídos tanto do poder de manipulação de grandes recursos financeiros e da totalidade de decisões estratégicas, vêm perdendo poder discricionário, sobre o de interpor dificuldades para a obtenção de um serviço por parte do cidadão com vistas a, com isso, “vender facilidades”. Conseqüentemente, toda uma camada de intermediários privados – essencialmente os chamados “despachantes” –, mancomunados muitas vezes com agentes públicos, estão perdendo o sentido de sua existência, dada a simplificação e imediatação de uma série de serviços, tais como o licenciamento de automóveis, dentre inúmeros outros impostos, taxas e obrigações⁹. Se este aspecto é extremamente positivo – lembrando, aliás, que as próprias

⁹ Isto é resultado de outro aspecto do Governo Eletrônico: o que incide sobre a arrecadação tributária – denominado Posto Fiscal Eletrônico – que não foi analisado neste texto mas é importante ressaltar. De maneira simplificada, pode-se observar que as ações dirigidas a modernizar a cobrança do IPVA, taxas e multas automotivas, tiveram um ótimo resultado prático. Ou seja, praticamente acabou a corrupção neste setor. Quanto ao ICMS, foram burocratizados muitos processos por meio eletrônico, porém, o setor que interage com maiores e grandes contribuintes, continua totalmente fechado a qualquer controle.

O PODER BUROCRÁTICO

Ouvidorias atuam neste setor da burocracia, não se imiscuindo portanto na alta burocracia, em que os agentes políticos possuem acesso franqueado. Há uma implicação negativa, isto é, os setores mais poderosos da hierarquia burocrática em boa medida mantiveram seu poder, embora adaptados às novas condições. Em outras palavras, mesmo considerando que parte da discretionaryidade da alta burocracia – por exemplo a intermediarização clientelista entre determinados fornecedores e o Estado – fora diminuída, num certo sentido a alta burocracia/cúpula política possuem mais influência, mais controle e portanto mais poder do que possuíam anteriormente à introdução do Governo Eletrônico.

Existe em todo este processo um aspecto fundamental: o fortalecimento do conjunto de Controles Internos em São Paulo a partir da utilização de novas ferramentas informacionais teve duas fortes consequências. Por um lado, agilizar processos, desburocratizar rotinas, aumentar a eficiência e diminuir a corrupção, tende a aumentar os recursos financeiros disponíveis¹⁰. Este aspecto, junto a um tratamento orçamentário responsável, deu condições ao governo paulista para uma governança bastante transparente no aspecto financeiro, o que permitiu aumentar a capacidade de implementar políticas públicas nas áreas-fins¹¹. Por outro, ao diminuir a corrupção “na base”, ou seja, a dos pequenos burocratas que lidam com o cidadão e com pequenos e médios empresários, criou-se uma imagem social de um governo “honesto”. E eficiência e honestidade são bens essenciais, e bem-vindos para melhorar o sistema democrático. No entanto, existem outros aspectos que devem ser considerados: o aumento de um poder oculto, alias, apenas visível à cúpula governante e altos burocratas no que respeita à arrecadação tributária (essencialmente os grandes contribuintes de ICMS) e à gestão de médias e grandes operações, aspectos estes que escapam à percepção do cidadão comum, pois restam à esfera das elites políticas e econômicas.

10 Por exemplo, a utilização do Cadastro de Serviços Terceirizados, que faz parte do SEI, permitiu em sete anos uma economia de R\$ 5,2 bilhões no período de 1995 a 2001, segundo dados do Governo do Estado. Este cadastro permitiu a padronização dos principais serviços terceirizados e, a partir dessa padronização, foram estabelecidos preços referenciados que toda administração direta e indireta do estado teve que acompanhar. Uma análise mais acurada deste tópico pode ser encontrada em: Fonseca & Sanchez: “Reforma do Estado e os mecanismos de controle da corrupção”, mimeo, São Paulo, CEDEC, 2001.

11 Está-se afirmando que aumentou a capacidade de implementar políticas públicas, no sentido financeiro e da gestão. Não se está entrando aqui no mérito de tais políticas, mas é o que se observa nas áreas-fins.

CONCLUSÃO

Em janeiro de 2003 houve uma fusão entre a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica e a Casa Civil, dando origem a uma nova secretaria que conservou o nome desta última. Isto mostra que, com a extinção das secretarias de Governo e da Administração e a limitação das funções da secretaria de Planejamento, houve uma significativa redução das áreas meio do Governo.

Assim, a questão que se apresenta é: quem passou a cuidar das funções que eram destas secretarias? Algumas, caso a gestão de materiais, como observamos, passaram a ser administrados através dos sistemas informacionais da Fazenda. A gestão dos recursos humanos foi descentralizada. E as restantes? Basicamente, as inúmeras funções ligadas ao poder de planejamento e de controle da gestão governamental foram transferidas dessas secretarias meio para o nível superior hierárquico: o governador e sua assessoria direta. Considerando que este restrito núcleo é o único que têm acesso direto a todas as informações contidas nos sistemas informacionais mais importantes do Estado, pode-se concluir que houve uma centralização de poder na cúpula, dado o grande controle que possuía a máquina administrativa em função dos novos mecanismos informacionais.

A criação de um novo modelo de Controles Internos, mediante o uso intensivo da Tecnologia da Informação, não é apenas uma possibilidade. É uma experiência que deveria ser empreendida pelos governos de forma abrangente e, principalmente, de forma institucionalizada. O paulista é um exemplo neste sentido. Seria uma arma importante para o poder gerenciar com mais eficiência os recursos públicos e no controle da corrupção. Ademais, tenderia a fortalecer o sistema geral de controles mútuos pois o fluxo de informações seria de vital importância para alcançar uma ação mais efetiva dos Controles Externos, isto é, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas e do Ministério Público. Isto poderia ser uma grande contribuição do Governo Eletrônico à democracia.

No entanto, se bem observemos que o fortalecimento dos Controles Internos permite aumentar o poder de controle do governo sobre a burocracia, não alcançam áreas de grande movimentação de recursos públicos, onde a cúpula política, legisladores e a alta burocracia associam-se e mantêm ainda um poder oculto. É o caso, entre outros, das diretorias regionais de arrecadação tributária, onde os diretores normalmente são indicados depois de uma negociação política entre a cúpula governamental e os deputados estaduais. Isto ocorre em todo o país.

O PODER BUROCRÁTICO

Se houve uma quebra da assimetria de informação na relação governo/burocracia, pode-se dizer o mesmo na relação Estado/sociedade. Os instrumentos começaram a ser dados. O SIGEO, da Secretaria da Fazenda, é relativamente aberto à sociedade e, embora a grande maioria das informações contidas no SEI não sejam catalogadas como “informação de interesse interno ou confidencial”, isto pode vir a mudar. Porem, como assevera inúmeros intelectuais, entre os quais Weber e Bobbio, o exercício do poder requer, inherentemente, a ocultação. A abertura da informação não é da natureza da democracia. E eis aqui o problema. Existe falta de interação entre a sociedade civil não apenas em cobrar a abertura, por exemplo, do SIGEO, mas também em aprender a lidar com os novos mecanismos informacionais colocados à sua disposição, tal o SIGEO. Basta citar que desde a sua instalação, em 1998, e até 2002, pouquíssimas instituições da sociedade civil paulista pediram à Secretaria da Fazenda uma senha para acessar o sistema.

O controle constitui prerrogativa dos cidadãos. Aliás, da sociedade organizada. Porem, como aponta Campos (1990), uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses antes de tornar-se capaz de exercer um verdadeiro controle democrático sobre o Estado. Ou seja, a extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil e do estágio de desenvolvimento político dos países. Sem a sociedade civil mobilizada há pouco tempo, a baixa propensão à institucionalização de normas, padrões e regras, seja qual for o perfil do governante, continuará ditando a forma de ser do Estado e sua relação com a sociedade. Ou seja, a informação lentamente começa a ser dada mas é necessário que a sociedade civil esteja capacitada para exigir com essa informação disponível nos novos Controles Internos.

OSCAR ADOLFO SANCHEZ é doutorando do Departamento de Ciências Políticas da USP e pesquisador do CEP
Centro de Estudos Políticos e Constitucionais

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEETHAM, David (1988) *A Burocracia*. Lisboa. Editora Estampa.
- BEHN, Robert (1998) “O novo paradigma da gestão pública e a busca de accountability democrática”. *Revista do Serviço Público*, n.º 49/4. Brasília. ENAP.
- BOBBIO, Norberto (1986) *O Futuro da Democracia*. São Paulo, Paz e Terra.
- _____(1990) b, *Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio Janeiro, Paz e Terra. .
- BRESSER PEREIRA, Luiz. Carlos. (1997) “Da Administração Pública democrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público*, n.º 47/3; Brasília. ENAP.
- _____(2001) “Revolución Democrática y Sociedad Civil en América Latina: Desarrollo Humano y Institucional en América Latina n.º 18. Barcelona.
- CAMPOS SAUR, Ricardo (1996) “A tecnologia da informação na reforma do Estado”. Textos para discussão n.º 6. Brasília. ENAP.
- CAMPOS, ANA (1990) “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o tuguês?” *Revista da Administração Pública*, n.º 24. Rio de Janeiro. FGV.
- CITADINI, A. (1998). Instrumentos do setor público do Estado de São Paulo. Paulo. Secretaria da Fazenda.
- COHEN, Joshua (1998) “Democracy and Liberty”. In Elster, Jon (ed.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- COTTA, Tereza (1997) “Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural”. Texto para discussão n.º 21. Brasília. ENAP.
- DAHL, Robert (1971) *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971.
- D'AURIA, Gaetano (1996) “Os Controles”. *Revista do Serviço Público*. Ano 12, Volume 120, Número 3. Brasília. ENAP.
- FERGUSON, MARTIN (2002) “Estratégias de Governo Eletrônico”. In *Introdução à política: Teoria e prática da democracia eletrônica*. Org. Eisenberg, Joaquim e Cepik, Marco. Belo Horizonte. Ed. UFMG.
- FISHKIN, JAMES (2002) Possibilidades Democráticas Virtuais, in “*Introdução à Política: Teoria e prática da Democracia Eletrônica*”. Org. Eisenberg, Joaquim e Cepik, Marco. Belo Horizonte. Ed. UFMG.
- FONSECA, Francisco e SANCHEZ, Oscar. (1998) O processo de reforma do Estado nas unidades federativas: o caso de São Paulo. Relatório de Pesquisa, São Paulo, CEDEC.
- _____(2001) “Controle da corrupção e reforma do Estado”. *Lua Nova*, n.º 10. São Paulo. CEDEC, 2001.
- Fountain, Jane (2001) *Building the Virtual State – Information Technology and Institutional Change*. Brookings Institution Press, Washington D.C.
- FUNDAP (1995) Um novo Estado para São Paulo: subsídios para um projeto de Reforma Administrativa. São Paulo, Fundap.
- GOUVÊA, Gilda (1994) *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo. Paulicéia.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1999). Informe: Corregedoria Geral da Administração. SGGE.
- HABERMAS, Jürgen (1990) “Soberania popular como procedimento”. *Estudos CEBRAP*, n.º 26, São Paulo.

O PODER BUROCRÁTICO

- HAM, Neide (1998) Reforma do setor público em São Paulo (1995/1998). Tese Doutoramento/FGV. São Paulo.
- JARDIM, José Maria (1995) "A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa". Revista do Serviço Público n.º 1. Brasília. ENAP.
- MACHADO, Nelson. (1998). Capacitação dos servidores públicos: o desafio da modernização. São Paulo, Secretaria da Fazenda.
- MEIRELLES, Hely (2000) Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores.
- MELO, Marcus (1996) "Governance e reforma do Estado: o paradigma agente principal". Revista do Serviço Público, n.º 120/1. Brasília. ENAP.
- NETO, B. e ROTH (1998) A. novas metodologias do controle interno. São Paulo. Secretaria da Fazenda.
- NISKANEN William (1971) *A. Jr. Bureaucracy and representative government*. Chicago. Aldine-Atherton.
- NUNES, Marcos (1997) Agências executivas: estratégias de reforma administrativa". In "Textos para discussão Nº 18", Brasília. ENAP.
- O'Donnell, Guillermo (1998) Accountability horizontal e novas poliarquias. Revista Lua Nova, Nº 44; São Paulo. CEDEC.
- _____. (1998) Poliarquias e a (In)efetividade da Lei na América Latina. N.º 1. Estudos, CEBRAP, Nº50. São Paulo.
- PISCITELLI, Roberto (1995) Contabilidade Pública – uma abordagem da administração financeira pública. São Paulo. Editora Atlas.
- _____. (1998) O controle interno na administração pública federal brasileira. Brasília. ESAF.
- POCOCK, J. G. (1975) *The Machiavellian Moment*. Princeton University Press.
- przeworski, adam (1996) Reforma do Estado: responsabilidade política e transformação econômica. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.º 32. São Paulo. Anpocs.
- REIS RIBEIRO, Sheila (1997) Controle Interno e paradigma gerencial. Textos para discussão, Nº 17. Brasília. ENAP.
- RODRIGUEZ da Silva, Flávio (1997) O modelo brasileiro de prestação de contas: por uma racionalização do processo. In Revista de Administração Pública, n.º 47; Rio de Janeiro. FGV.
- SARAIWA, I. (1996). Criação dos tribunais de contas, sua importância histórica, Alterações pos-Constituinte e posição no cenário brasileiro. Brasília. IMESP.
- SECRETARIA DA FAZENDA/SP (1997). Informativo: Ajuste Fiscal. 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: Borcherding, T.E. *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. University Press.
- VIEGAS, Walter (1996) Controle administrativo e controle social: analogias, tristes e paralogismos. Brasília. UnB, mimeo.
- WEBER, Max (1979) *Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro. Ed. Guanabara.

RESUMOS/ABSTRACTS

O PODER BUROCRÁTICO E O CONTROLE DA INFORMAÇÃO

Examina-se o impacto da nova Tecnologia de Informação e Comunicação, utilizada de forma intensiva pelos governos, sobre o poder burocrático. Estuda-se, como estudo de caso, as transformações neste sentido ocorridas na administração pública paulista entre 1995 e 2002.

Palavras chaves: Burocracia; controles internos; governo eletrônico.

BUREAUCRATIC POWER AND INFORMATION CONTROL

The impact on bureaucratic power of the new Information and Communication Technology, which is intensively used by governments, is examined. The transformations resulting from this practice evidenced in the case of the public administration in São Paulo State between 1995 and 2002 are studied.

Keywords: Bureaucracy; internal controls; electronic government.