

O PRINCÍPIO DA BOA GOVERNANÇA NA EVOLUÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS NO ESTADO DO PARÁ.

Lourrene de Cássia Alexandre Maffra, Rita de Cássia Biason – Interáreas – Relações Internacionais – Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional - Faculdade de História, Direito e Serviço Social - Campus de Franca.

A questão da corrupção continua sendo um tema muito sensível, não só nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, mas também em países com grau de desenvolvimento maior, como os EUA e a Itália. Muitas tentativas de conter o avanço deste fenômeno vindo sendo aplicadas, tais como: a criação de órgãos fiscalizadores do poder executivo e tribunais de contas. No Brasil, historicamente nunca houve estudos sobre controles de corrupção na região norte do Brasil. Por isso a importância deste estudo que buscou verificar a eficácia dos controles internos no estado do Pará e como os princípios da Boa Governança e investimentos de instituições internacionais, como BID, FMI e BIRD, contribuíram para a implantação e aperfeiçoamento destes controles no estado.

Para esta pesquisa, empregou-se o método hipotético-dedutivo, pois foi identificada uma lacuna em relação a estudos sobre controles de corrupção na região Norte do país e os últimos doze anos de governo do PSDB no Pará (1994 – 2006) serviram como estudo de caso.

A questão da Boa Governança foi discutida na Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento realizada em Monterrey, México, em 2002, expondo as bases para os investimentos de países desenvolvidos nos países em desenvolvimento. “No Consenso, o documento final da Conferência agora aprovado [noite de 22 de março de 2002], os chefes de Estado e de Governo reunidos em Monterrey comprometem-se, como primeira medida, a mobilizar os recursos financeiros e a criar, tanto no plano nacional como no internacional, as condições necessárias para alcançar os objetivos de desenvolvimento acordados a nível internacional...” Nesta mesma conferência, o presidente da Assembléia Geral, Sr. Han Seung-soo (República da Coreia) afirmou que os elementos fundamentais da “infraestrutura imaterial, de que necessita um país para utilizar de modo produtivo os recursos financeiros externos, são a “livre empresa, uma boa governação, políticas macroeconômicas sólidas, uma *forte ética anti-corrupção* [grifo meu] e um estado de direito em que a lei seja aplicada de forma transparente.”¹

De acordo com Paula Dobriansky, Subsecretária de Estado dos EUA para Assuntos Globais, os Princípios da Boa Governança são:

- Eleições livres e justas;
- Judiciário independente e estado de direito;
- Liberdade de expressão e de imprensa;
- Combate à corrupção;
- Investimento no povo.

No que se refere ao combate à corrupção, ela afirma que “a corrupção prejudica a reforma e o desenvolvimento econômico, impede a capacidade de os países [em desenvolvimento] atraírem investimento externo, dificulta o crescimento de instituições democráticas e concentra o poder nas mãos de uns poucos [...] Leis duras contra a corrupção e a presença de órgãos de aplicação da lei que trabalham contra a corrupção demonstram o compromisso do governo com esse princípio”.²

¹ Disponível em www.onuportugal.pt, acesso em 30 de julho de 2006.

² Disponível em <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijep/dobriansky.htm>, acesso em 04 de agosto de 2006.

Para entender o processo de evolução dos controles internos, foram analisados dados anteriores ao governo de Simão Jatene (2002-2006) que corresponde ao governo de Almir Gabriel (1994-2002), ambos do PSDB. Durante o governo de Almir Gabriel, foi instituído o Sistema de Controle Interno e criada a Auditoria Geral do Estado, ambos pela Lei Estadual nº 6.176, de 29 de dezembro de 1998, entretanto a AGE-PA só foi regulamentada em 2002 pelo Decreto Estadual de 26 de março deste mesmo ano, o que demonstra a execução do Sistema de Controle Interno no estado é bem recente. Além deles, foram implantados no estado o SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios, módulo do original SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira, que pertence ao governo federal), o PNAFE (Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados brasileiros) e o GP-PA (Sistema de Gestão de Programas, que auxiliaria na gestão de todos esses outros programas).

O Sistema de Controle Interno no Pará está estruturado em: Órgão Central (AGE); Unidades de Supervisão (nas Secretarias Especiais); Unidades Setoriais de Controle Interno, Controladorias, Comissões de Controle Interno ou Unidades assemelhadas (nas Secretarias Executivas e Entidades Estaduais, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista); Unidade de Supervisão Especializada (na Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF); e agentes públicos de controle. Apesar de o Sistema de Controle Interno compreender muitas atividades, tais como: fiscalização, avaliação de gestão, acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial, o foco desta pesquisa é a atividade de auditoria, sintetizada na criação da Auditoria Geral do Estado, AGE-PA.

Auditoria, palavra originária do inglês “auditing of accounts” e consiste na análise e avaliação das contas de uma escrita contábil, também denominada de perícia. Denomina-se auditoria externa a que é realizada por um profissional estranho aos quadros da organização periciada e auditoria interna, a que é executada por um funcionário próprio da empresa.³

Segundo o livro “Manual de Procedimentos de Fiscalização e Auditoria”, que faz parte de um conjunto de 3 manuais apresentados aos funcionários da AGE em um Workshop de capacitação no final de novembro de 2005, auditoria significa “avaliação da gestão pública, pelos resultados e processos gerenciais, como o objetivo de verificar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e propor orientações e ações corretivas no caso de procedimentos que se apresentem em desacordo com a legislação vigente.”⁴

A AGE-PA, assim como um conjunto de outros programas e/ou órgãos de outros estados brasileiros voltados para a modernização da gestão pública, foi criada por um repasse de dinheiro do governo federal, conseguido por um empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento de US\$ 500 milhões em 1996, em apoio à modernização fiscal do Distrito Federal e dos estados brasileiros. Ao governo paraense, foi repassado pelo governo federal menos de 1% desse total, cerca de 5 milhões, contabilizados na conta do PNAFE para o estado.

A partir de janeiro de 2003, iniciou-se o governo de Simão Jatene, havendo, portanto, uma continuação do modelo de gestão adotado no governo anterior por pertencerem ao mesmo partido. Neste governo, houve a consolidação de vários programas implementados ou criados no governo de Almir Gabriel e a instituição do Código de Ética Profissional dos Servidores Públicos do Sistema de Controle Interno pela Instrução Normativa nº 01 de 23 de janeiro de 2004.

A principal mudança quanto ao governo anterior é que, no governo Jatene, houve uma centralização da gestão dos programas, pois, anteriormente, existia diversos programas de

³ Disponível em www.ajudabancaria.com/termos_mercados_a.html, acesso em 04 de setembro de 2006.

⁴ PARÁ. Auditoria Geral do Estado. **Manual de Procedimentos de Fiscalização e Auditoria**. Belém, 2005, p.19.

controle interno, mas não havia integração entre eles e, a partir de 2003, eles foram dispostos em um único sistema, administrado pelo GP-Pa.

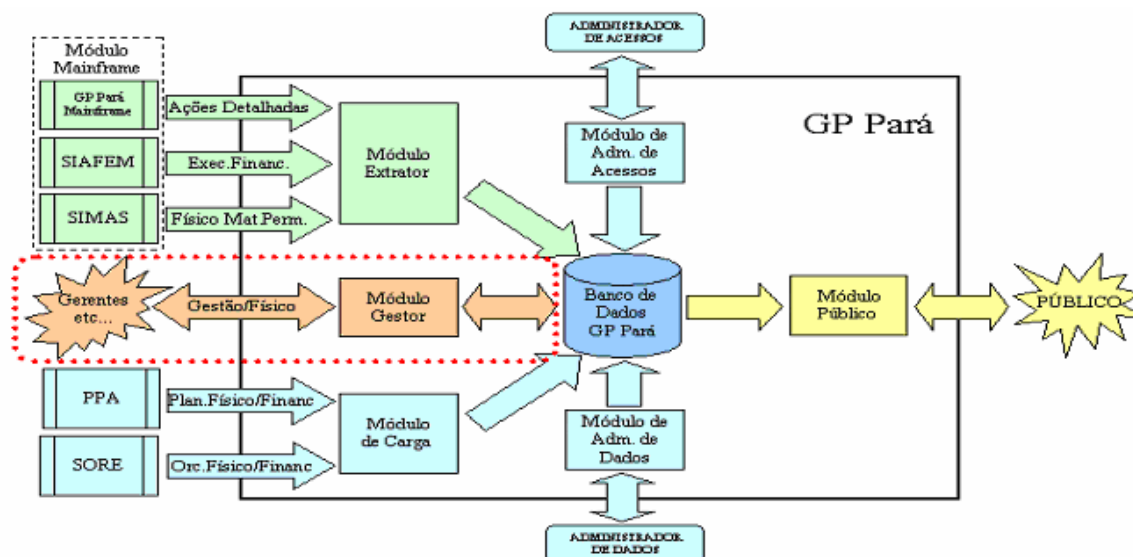


Fig. 1 – Arquitetura do Sistema GP-PA (Gestão de Programas)

Apesar dessa centralização dos programas ter tornado a gestão no estado mais eficiente, a disponibilização de informações ao público em geral ainda é pequena. É o caso, por exemplo, do acesso ao site do GP-Pa, cujo módulo ao público ainda não está disponível (como previsto na arquitetura do sistema mostrado acima). Entretanto, toda legislação e os manuais utilizados para a capacitação dos funcionários do controle interno estão disponíveis no site da AGE-PA.

Isso nos leva a concluir que houve sim avanços quanto aos controles internos no Pará, motivados na maioria das vezes por pressões externas, através de empréstimos de instituições financeiras internacionais, principalmente do BIRD (como observado no caso do PNAFE), tendo o governo federal como principal intermediário.

Referências Bibliográficas:

AUDITORIA GERAL DO ESTADO DO PARÁ. Disponível em www.age.pa.gov.br. Acesso entre julho e setembro de 2006.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado:** entre eficiência e democratização. Barueri: Ed. Manole, 2003.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 20ªed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2003.

FAZZIO JR., Waldo. **Corrupção no Poder Público:** Peculato, Concussão, Corrupção Passiva e Prevaricação. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em www.imf.org. Acesso em 4 de agosto de 2006.

FONSECA, Francisco; SANCHEZ, Oscar. *Controle de Corrupção e Reforma do Estado: O governo Covas 1995-2000*. **Revista Lua Nova**, n.52, 2001.

GOVERNO DO PARÁ. Disponível em www.pa.gov.br, Acesso entre julho e setembro de 2006.

GRUPO BANCO MUNDIAL. Disponível em www.bancomundial.org.br. Acesso em 10 de agosto de 2006.

NETO, Pedro Scuro. *Gestão pública: Fluxo e Refluxo*. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.9,n.23, p.129-148.1995.

PARÁ. Auditoria Geral do Estado. **Manual de Procedimentos de Fiscalização e Auditoria**. Belém, 2005. 82p.

_____. Auditoria Geral do Estado. **Manual de Procedimentos de Agente Público de Controle**. Belém, 2005. 86p.

_____. Secretaria Executiva da Fazenda. **Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros**. Belém, 2005. 48p. (Manual PNAFE-PA).

RIBEIRO, Antônio S. M. **Corrupção e Controle na Administração Pública**. São Paulo: Ed. Atlas, 2004.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**. Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

WEFFORT, Francisco C. *Dilemas da Legitimidade Política*. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v.4, n.3, jul/set, p.7-30.