



O REFLEXO DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO NA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL

THE REFLECTION OF BUREAUCRATIC INSULATION IN THE TRANSPARENCY POLICY: THE CASE OF RIO GRANDE DO SUL

EL REFLEJO DEL AISLAMIENTO BUROCRÁTICO EN LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA: EL CASO DE RIO GRANDE DO SUL

Henrique Carlos Castro de Oliveira de Castro¹

Juliana Botelho Foernges²

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8976-838X>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3127-7574>

Submissão: 23/03/2023

Aprovação: 10/04/2023

RESUMO:

O processo de implantação da política de transparência em cada ente federado tem uma lógica própria diante da incidência de variáveis institucionais, burocráticas e culturais. O objetivo central deste artigo é analisar os entraves impostos pela burocracia subnacional durante o processo de implantação da política de transparência no Rio Grande do Sul no período de 2011 a 2014. O percurso metodológico da pesquisa se baseou na abordagem qualitativa,

¹ Doutor em Ciência Política. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador Principal da Pesquisa Mundial de Valores e Diretor Nacional do Brasil (World Values Survey, WVS-Brasil). Coordenador do "Pirandello - Social Sciences and Artificial Intelligence Research Lab". Ex-pesquisador visitante e professor na Universidade de Notre Dame (EUA), na École des hautes études en science social (França), no Institute for Social Research da Universidade de Michigan (EUA) e na Universidad Técnica Privada de Loja (Equador). Líder da Força Tarefa "Sharing" Values 20 - V20 2021. Pesquisador CNPq PQ E-mail: henrique@ufrgs.br— **Ark:/80372/2596/v11/005**

² Advogada. Mestre e doutoranda em Ciência Política pela UFRGS. Analista Jurídico da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Pesquisadora na área de cultura política, estado, burocracia estatal, democracia e comportamento político. Integra o grupo de pesquisa mundial de valores realizada World Values Survey no Brasil e Núcleo de Pesquisa sobre América Latina- NUPESAL. Integra o conselho editorial da revista digital Democracia e Direitos Fundamentais. E-mail: julianabf13@gmail.com - **Ark:/80372/2596/v11/005**

aplicando-se técnicas do estudo de caso. Como resultado da pesquisa observou-se um tensionamento entre a cultura da transparência e a cultura do segredo que fortalece o comportamento insulado dos agentes da burocracia, com vistas a interferir e conformar o resultado final da política de transparência.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência. Insulamento Burocrático. Cultura Política e Política Pública.

ABSTRACT:

The process of implementing a transparency policy in each federal entity has its own logic, given the incidence of institutional, bureaucratic and cultural variables. The central objective of this article is to analyze the obstacles imposed by the subnational bureaucracy during the process of implementing the transparency policy in Rio Grande do Sul in the period from 2011 to 2014. The methodological path of the research was based on the qualitative approach, applying case study techniques. As a result of the research, it was observed a tension between the culture of transparency and the culture of secrecy that strengthens the insulated behavior of the agents of the bureaucracy, in order to interfere and conform the final result of the transparency policy.

KEYWORDS: Transparency. Bureaucratic Insulation. Political Culture e Public Policy.

RESUMEN:

El proceso de implementación de una política de transparencia en cada entidad federal tiene su propia lógica, dada la incidencia de variables institucionales, burocráticas y culturales. El objetivo central de este artículo es analizar los obstáculos impuestos por la burocracia subnacional durante el proceso de implementación de la política de transparencia en Rio Grande do Sul en el período 2011 a 2014. La vía metodológica de la investigación se basó en el enfoque cualitativo, aplicando técnicas de estudio de casos. Como resultado de la investigación se observó una tensión entre la cultura de la transparencia y la cultura del secreto que fortalece el comportamiento aislado de los agentes de la burocracia, para interferir y conformar el resultado final de la política de transparencia.

PALABRAS CLAVE: Transparencia. Aislamiento Burocrático. Cultura Política e políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

A transparência é um predicado associado às sociedades democráticas. Dos governantes é cobrada uma ampla e integral disponibilização das informações produzidas pelo Estado, de modo a permitir um controle dos cidadãos sobre as ações do governo. Em outras palavras, o sistema democrático requer transparência na condução da coisa pública, com a finalidade de contribuir com o exercício da cidadania (HEALD, 2006a; ETZIONI, 2010).

Contudo, a existência de transparência, por si só, não garante que este ou aquele regime político seja democrático. A democracia é, em suas diversas variantes, a expressão da concorrência para emergência de novos sujeitos e interesses de forma igualitária e inclusiva, com vistas à obtenção do poder político. A ideia de descortinamento dos segredos públicos é uma aquisição social, pois não se pode falar de democracia sem que se conheçam os atos e decisões do governo. Transparência, assim, é uma característica política que pertence ao campo da democracia no que se refere ao governo do poder visível (BOBBIO, 2000).

Uma questão presente nos debates sobre transparência refere-se ao seu significado e suas dimensões. Não há uma única maneira de conceituá-la; pelo contrário, utilizando o argumento de Heald (2006b, p. 40), existem “direções e variedades de transparência”, além de variáveis de ambiente e de tempo que interferem na sua formatação. No sentido comumente usado para transparência, ela significa colocar às claras as informações públicas, proporcionando aos cidadãos melhores condições para avaliar e participar das decisões políticas. Em outras palavras, reforça as práticas de *accountability* – mecanismos de prestação de contas das ações governamentais aos cidadãos – com vistas a submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania e, ao mesmo tempo, aumentar a capacidade de resposta do Estado aos anseios da sociedade (ETZIONI, 2010; HEALD, 2006a; MICHENER; BERSCH, 2013).

Uma das condições ao desenvolvimento da transparência se refere à forma como se processa a sua institucionalização, que consiste na definição de procedimentos, mecanismos e regras para fornecimento da informação governamental, seja de forma ativa, quando o Estado disponibiliza nos sítios oficiais, seja de forma passiva, pelo serviço de acesso à informação disponível ao cidadão. No âmbito federal, o primeiro marco legal editado foi a

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000), que tinha como um dos seus objetivos a transparência dos relatórios orçamentários-financeiros.

O Executivo Federal, com a criação da Controladoria-Geral da União (CGU) em 2003 – estrutura estatal que passou a ser responsável pela defesa do patrimônio público, pelo monitoramento das políticas públicas e pelo incremento da transparência – implementava³ gradativamente uma política de transparência. Em 2004, foi criado e lançado o Portal da Transparência, que disponibiliza atualmente as informações sobre despesas, receitas, convênios, sanções, servidores e outras consultas sobre o governo federal.

Outra importante ação foi a regulamentação, por meio da publicação da Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, do direito à informação, previsto desde 1988 na Constituição federal. A lei alterou substancialmente a relação entre Estado e cidadão no que tange ao acesso à informação pública, uma vez que o dispositivo legal prevê procedimento, prazo, instância recursal e sanções para o poder público de todos os poderes e esferas de governo para o atendimento de pedido de informação solicitada pelo cidadão. Pode-se dizer que a estrutura institucional da CGU viabilizou maior destaque à política de transparência com o desenvolvimento de um conjunto de iniciativas para a abertura das informações públicas e prevenção da corrupção, com vistas ao exercício do controle das ações do Estado (LOUREIRO et al., 2012).

O modelo federalista brasileiro de concentrar as competências e os recursos para iniciativas de políticas públicas na União federal também impacta a política de transparência. Nesse sentido, os demais entes federados têm seguido o modelo federal em termos de similitude de ações decorrentes de obrigações legais, como o portal da transparência e a regulamentação da lei de acesso à informação. Apesar disso, a política de transparência nos entes federados não necessariamente acompanha a mesma intensidade e grau de implementação do Executivo federal, visto que um conjunto de variáveis institucionais, burocráticas, culturais e políticas próprias da lógica subnacional incide sobre o desenvolvimento da política pública.

³ O verbo implantava foi utilizado no pretérito imperfeito justamente porque em 2016 a CGU foi extinta no Governo de Michel Temer por meio da Lei Nº 13.341/2016, interrompendo a implantação da política de transparência e este processo foi acentuado no governo de Jair Bolsonaro. No período de 2018 a 2022, houve uma ampliação nas informações classificadas como sigilosas, uma redução do orçamento público nas áreas de controle e fiscalização e um esvaziamento das competências dos conselhos de políticas públicas. E no ápice de uma pandemia sanitária mundial decorrente do coronavírus o Presidente Jair Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória Nº 928, de 23 de março de 2020, que pretendia alterar a lei de acesso á informação foi suspensa liminarmente pelo STF em razão das ADIs 6351 e 6357.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é analisar os entraves impostos pela burocracia subnacional durante o processo de implantação da política de transparência no Rio Grande do Sul no período de 2011 a 2014. A escolha desse período se deu pela priorização da pauta da transparência na agenda política nacional. Também nesse período foi desenvolvido um conjunto de ações de incremento da transparência pública, inclusive com a realização da primeira e única conferência nacional de transparência e controle social, que tinha por objetivo dar espaço à política de transparência, buscando aproximar a sociedade da temática.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, baseada na metodologia de estudo de caso. A pesquisa envolveu análise de leis, do discurso de posse do governador, de documentos extraídos dos sites e solicitados pela lei de acesso à informação, assim como a observação participante da Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência do Governo do Rio Grande do Sul no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2014. O artigo está estruturado em três partes. Na primeira, apresentamos a trajetória político-institucional da política de transparência no estado do Rio Grande do Sul na transição entre os governos Yeda Crusius (2007-2010) e Tarso Genro (2011-2014). Na segunda, apresentamos a implantação da política de transparência do período de 2011 a 2014. Por fim, na terceira, refletimos sobre seu principal entrave: o insulamento burocrático.

2. TRAJETÓRIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA TRANSPARÊNCIA NA TRANSIÇÃO ENTRE OS GOVERNOS YEDA CRUSIUS (2007-2010) E TARSO GENRO (2011-2014)

Tomando como objeto de análise a política de transparência no estado do Rio Grande do Sul no período de 2011 a 2014, é importante salientar que já existia um órgão relacionado à transparência: a Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE). A CAGE, subordinada à Secretaria da Fazenda, foi constituída pela Lei Estadual Nº 8.117, de 30 de dezembro de 1985 e tem por atribuição o exercício da contabilidade pública e do controle interno. Em decorrência desta última atribuição, a CAGE torna-se a estrutura estatal que teria maior proximidade com a temática da transparência e continua existindo como estrutura responsável por essa atribuição de controladoria, auditoria e contabilidade. Essa condição tem importância institucional para o desenvolvimento de uma política de transparência, visto que um conjunto de sistemas e informações era e é gerenciado por essa estrutura.

Em 2008, a governadora eleita em 2007, Yeda Crusius, publicou o Decreto Estadual Nº 45.747, criando o Gabinete de Transparência, Prevenção e Combate à Corrupção, com status de Secretaria de Estado, enquanto tramitava no Poder Legislativo o Projeto de Lei Nº 248 que discutia a criação da Secretaria de Transparência e Probidade Administrativa. O gabinete tinha por objetivo o desenvolvimento de ações de incremento à transparência, de combate à corrupção e de articulação das ações de controle interno.

Após três meses à frente da gestão do gabinete, a então secretária Mercedes Rodrigues pediu exoneração e justificou a sua saída nos meios de comunicação pela falta de vontade política do governo em implantar a Secretaria da Transparência e Probidade Administrativa (SECRETÁRIA..., 2008). Ela informou que não foram fornecidas as condições necessárias para o desenvolvimento de seu trabalho, assim como foi retirado de tramitação no Legislativo o Projeto de Lei Nº 248/2008, que criaria a Secretaria, em agosto de 2008.

Quatro meses depois desse fato político, o projeto de lei foi aprovado em regime de urgência pela assembleia legislativa do estado do Rio Grande do Sul. O texto aprovado em 24 de dezembro de 2008 continha emenda parlamentar apresentada pela base do governo, retirando a atribuição da secretaria de garantir a disponibilização de informação de caráter público. Somente um ano depois o governo lança o Portal da Transparência do estado do Rio Grande do Sul, desenvolvido pela CAGE. Apesar da constituição de uma Secretaria da Transparência e Probidade, não houve uma ação coordenada da política de transparência, ou seja, as ações de estruturação e disponibilização de informações permaneceram dispersas na estrutura institucional.

Em 2010, o candidato de uma frente liderada pelo Partido dos Trabalhadores, Tarso Genro, venceu as eleições no primeiro turno. Em seu programa de governo (RIO GRANDE..., 2010), constava a indicação de um esboço de modelo institucional para fomentar a transparência e combater a corrupção no estado do Rio Grande do Sul.

No primeiro dia de seu mandato, 1º de janeiro de 2011, o novo chefe do Executivo sancionou a Lei Estadual Nº 13.601, que atribuiu a uma subchefia da Casa Civil a função de articular, desenvolver e coordenar as ações de transparência e mecanismos de combate à corrupção. Diante disso, houve uma reestruturação institucional, indicando a constituição de um sistema de transparência e combate à corrupção de forma a integrar as ações dos órgãos de controle do Estado, indicando a transparência e transversalidade das ações como referência das ações políticas.

Do discurso de posse do Governador Tarso Genro, é possível extrair quatro elementos que darão sustentação à política de transparência que seu governo buscará implementar. O primeiro relaciona-se à indicação do princípio da transparência e da responsabilidade como condutor das ações do governo; o segundo elemento trabalha a dimensão da transparência conectada com a participação social, uma vez que, para viabilizar o pleno exercício da cidadania, faz-se necessário ter as informações públicas; o terceiro refere-se à forma sistêmica de implantação da política sob uma perspectiva holística, que supere as visões setoriais e fragmentadas da política; por fim, o quarto elemento trabalha a transparência como propulsora dos mecanismos de *accountability*. No Quadro 1 é possível verificar excertos do discurso de posse do Governador Tarso Genro relacionados a esses quatro elementos.

Quadro 1 – Discurso de posse do governador Tarso Genro⁴

Elementos	Trechos do Discurso de Posse do Governador Tarso
Diretriz Política	“Nós vamos fazer do Rio Grande do Sul um exemplo de ética pública, de responsabilidade pública, de transparência e de combate aos desvios de comportamentos de agentes públicos, sejam quais forem as suas condições e a sua estatura, que usam o dinheiro público em benefício próprio e contra os interesses da população. ”
Transparência e Democracia Deliberativa	“(…)aqui no Rio Grande um sistema de participação popular que vai restaurar o orçamento participativo, que vai valorizar os conselhos e a consulta, que vai criar meios virtuais de participação, inclusive, para que a população possa controlar o Estado, informar-se e também opinar. Vamos criar um cinturão de cidadania, de controle, de discussão, de elaboração política de um processo decisório aberto(…) ”
Ação da Política	“Em segundo lugar, nós vamos desenvolver aqui nesse estado um sistema de transparência e de combate à corrupção semelhante ao trabalho que nós já fizemos no Estado brasileiro junto com a Controladoria Geral da União e junto com os órgãos de controle do país quando eu fui Ministro da Justiça.”
Transparência e <i>Accountability</i>	“ Porque é desta informação colocada na esfera pública que surge a transparência, que surge a possibilidade da informação como resposta, que surge a democracia regulada pelo sentimento cívico da

⁴ Programa... (2010).

transparência e da verdade.”

Fonte: Elaborado pelos autores.

No período de transição entre os governos Yeda Crusius e Tarso Genro, ocorreu uma reconfiguração da estrutura administrativa do estado no que se refere à política de transparência. No entanto, a CAGE permaneceu com as mesmas atribuições institucionais. No governo Tarso Genro, houve a substituição da Secretaria de Transparência e Improbidade administrativa pela Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência, tendo a atribuição de coordenação e articulação dos órgãos e programas relacionados à ética, controle público e transparência no estado.

Assim, havia tanto uma diretriz política externada no discurso de posse do governador quanto um conjunto de leis que estabeleceram os princípios condutores da implantação da política de transparência. No Quadro 2 apresenta-se a estrutura institucional do governo no período de 2011 a 2014 com pertinência para a implantação da política de transparência.

Quadro 2 – Estrutura institucional da política de transparência 2011/2014

AÇÕES	LEGISLAÇÕES	ÓRGÃO	ATRIBUIÇÕES
Coordenação/Articulação	Lei 13.601/11, c/c Lei 13.888/11 Decreto 48.728/11	Subchefia Ética, Controle Público e Transparência	Integrar e Articular órgãos e programas relacionados à ética, controle público e transparência e ações de padronização de procedimentos.
Incremento à Transparência e ao Controle Social	Lei 13.601/11 c/c Decreto 48.728/11 e 49.111/12	Subchefia Ética, Controle Público e Transparência	Implementar políticas públicas de acesso à informação e de fomento ao controle das políticas públicas e gerenciamento do sistema de informação ao cidadão.
Correcional	Decreto 48.728/11	Subchefia Ética, Controle Público e Transparência	Recebimento de denúncias e solicitar abertura de sindicância/processo disciplinar.

Auditoria	LC 13.451/10 c/c Decreto 38.553/98	CAGE	Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial
Controle de avaliação de resultados e legalidade	LC 13.451/10 c/c Decreto 38.553/98	CAGE	Avaliação da eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
Transparência	LC 13.451/10 c/c LE 13.596/10 Decreto 38.553/98	CAGE	Responsabilidade técnica do Portal da Transparência
Função Jurisdicional	Lei 11.742	PGE	Promover ações civis públicas para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, das finanças públicas e outros e ações de improbidade administrativa.
Correcional	Lei 11.742	PGE	Realizar processos administrativo-disciplinares
Controle e Legalidade	Lei 11.742	PGE	Promover procedimento de controle e legalidade dos atos administrativos
Gestão e mecanismos de inteligência à corrupção	Decreto 48.708	DEGECOR	Providenciar mecanismos de inteligência e tecnologia para prevenção e repressão da corrupção
Gestão e mecanismos de inteligência à corrupção	Decreto 48.708	DEGECOR	Elaborar método de avaliação e mapeamento das áreas de risco de corrupção
Qualidade da Prestação de Serviço Público	Lei 13.888/11	Ouvidoria-Geral	Propor melhoria na prestação de serviços públicos.
Instância deliberativa e propositiva	Lei 13.888/11	Conselho de Ética Pública	Formular diretrizes relativos à ética, controle público e transparência

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando essa trajetória de institucionalização, na próxima seção apresentaremos o processo de implantação na política de transparência.

3. A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DA TRANSPARÊNCIA NO GOVERNO TARSO GENRO (2011-2014)

As diretrizes apresentadas no discurso de posse do governador Tarso Genro, acrescentando o conteúdo da Lei Estadual Nº 13.601, de 1º janeiro de 2011, que determinava a transparência como condutora das ações e dos programas de governo e a ampliação da participação dos cidadãos nos processos deliberativos, alicerçaram o fundamento para o desenvolvimento da política de transparência. Essa política foi estruturada em três eixos. O primeiro eixo assentou-se na promoção da transparência como instrumento para não somente permitir ao cidadão visualizar e acessar as informações sobre organização, programas e ações da gestão pública, mas também para que essas informações tivessem utilidade e capacidade de contribuir na produção de análises ou inferências a partir do dado disponibilizado. Portanto, o eixo foi fundamentado na premissa de ampliação e uniformização da quantidade de informações nos sítios oficiais, com qualidade, completude, confiabilidade e acessibilidade.

O segundo eixo teve por objetivo fomentar o controle social, que está imbricado com o primeiro eixo, uma vez que promover a transparência em ambas as dimensões potencializa os mecanismos de *accountability*, ampliando o papel da cidadania na administração pública. Relaciona-se com as condições do cidadão participar de forma ativa e crítica no processo de deliberação da política pública. Esse eixo foi desenvolvido de forma a possibilitar uma maior inserção do cidadão na esfera pública e política, buscando reduzir a assimetria de informações e, em consequência disso, valorizar a atuação do cidadão no controle e monitoramento das decisões políticas.

O terceiro eixo, por fim, buscou a integração das ações de controle desenvolvidas pelos órgãos estaduais com a finalidade de fornecer ao gestor um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia das ações para, assim, evitar perdas, melhorar a gestão e garantir a prestação de contas, para além da simples verificação da legalidade ou não do ato administrativo (RIO GRANDE DO SUL, 2011a, 2011b, 2011e).

A institucionalização das normas, procedimentos e regras foi realizada para organizar o funcionamento da estrutura e difundir uma governança transparente e democrática

dentro da administração. Uma das primeiras ações foi a publicação do Decreto Estadual Nº 48.728, de 26 de dezembro de 2011, que regulamenta o funcionamento da Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência, e a constituição de um corpo administrativo para coordenar e sustentar a implantação da política perante as demais estruturas. Além disso, ainda no primeiro ano de gestão, foi instituído o sistema de gestão de ética, controle público e transparência do Poder Executivo por meio da Lei Estadual Nº 13.888/2011, que tinha por objetivo promover a coordenação e harmonização do conjunto de órgãos e programas relacionados à política de transparência.

No mesmo período houve a publicação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o direito constitucional de acesso à informação, impondo sua observância a todos os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, às esferas de governo e às entidades sem fins lucrativos que recebem recurso público. O direito à informação, regulado nessa norma, obriga os agentes públicos a fornecer informações contidas em documentos públicos que eles tenham gerado, obtido, adquirido, transformado ou conservado, de acordo com o que garante a lei. Esse direito, portanto, inverte a lógica até então vigente, porque dispensa o cidadão de fundamentar o interesse na solicitação de informação.

Esse marco legal contribuiu para dar sustentação ao desenvolvimento da política de abertura e transparência no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, visto que obriga os estados a estruturarem mecanismos institucionais de acesso à informação. Assim como no âmbito federal, o estado do Rio Grande do Sul regulamentou por meio do Decreto Estadual nº 49.111/2012 o procedimento do acesso à informação (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Tal circunstância criou uma aparência de intercâmbio de informações entre as diversas estruturas estatais; no entanto, esses ambientes de integração não se mostraram suficientes para produzir um conceito de cooperação entre os órgãos, bem como para coesionar os diversos atores na implementação da política de transparência.

A própria reestruturação do Portal da Transparência RS, de responsabilidade técnica da CAGE, permaneceu estática durante os quatro anos de governo. Mesmo com a constituição do Grupo de Trabalho pelo governador, por meio do Decreto Estadual Nº 48.185, de 21 de julho de 2011, com a finalidade de um trabalho conjunto entre as estruturas administrativas, com vistas à qualificação do Portal da Transparência, não houve qualquer inovação no processo de apresentação e de busca das informações. O Grupo de Trabalho também pretendia ser um espaço colaborativo e integrativo das ações, de forma a criar um ambiente convergente para buscar uma maior coesão entre os atores das estruturas estatais.

Durante o processo de implantação da Lei de Acesso à Informação, não houve convergência entre os atores no sentido de consolidar num único portal as duas dimensões de transparência, tanto a ativa, que constava no *site* <www.transparencia.rs.gov.br>, quanto a passiva, que constava no *site* <www.centraldocidadao.rs.gov.br>, exigindo que o cidadão fizesse o processo de busca da localização da informação. Apenas havia um link no portal da Central do Cidadão que remetia para o *site* da transparência.

Mesmo estando as diretrizes políticas institucionalizadas em lei, isso não indica, necessariamente, uma adesão dos atores de forma sincronizada a tais compromissos. Na próxima seção, discutiremos o principal entrave à implementação da política de transparência no estado do Rio Grande do Sul no período analisado.

4. ENTRA VE PARA A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL: O COMPORTAMENTO INSULADO

O processo de desenvolvimento da política pública não é linear e constante, pelo contrário, há um conjunto de variáveis que têm a potencialidade de bloquear ou mesmo condicionar o andamento da política. Esse é o sentido da análise dos dados empíricos coletados a partir do processo de implantação da política de transparência no Rio Grande do Sul que propusemos fazer. Assim, nem sempre a institucionalização tem a capacidade de condicionar o comportamento individual dos agentes da burocracia, visto que as suas atitudes são formatadas considerando os seus valores, crenças e visões de mundo, de forma a interferir e conformar a sua ação enquanto membro da burocracia (ALMOND; VERBA, 1989).

Identificou-se no ambiente estatal do Rio Grande do Sul a existência de duas culturas antagônicas em disputa pelo poder político. Uma delas é a cultura da transparência, que pretende dar luzes aos atos de gestão para possibilitar um maior controle público, enquanto a segunda é a cultura do segredo, que pretende restringir o acesso à tomada de decisões políticas, restringido à burocracia especializada, que utiliza da informação estatal como forma de assumir um protagonismo na condução das políticas públicas.

A implementação da política de transparência exige uma nova postura da administração pública para possibilitar sua concretização, sendo indispensáveis alterações no ambiente institucional, redistribuição de poder no interior da burocracia e mudança de comportamento dos atores. Essas mudanças geram resistências e conflitos com a finalidade de

conservação do poder já consolidado na estrutura burocrática. Em decorrência disso, ocorrem os entraves de natureza burocrática ou cultural, que impedem ou dificultam a implementação dessa política, pois grupos de interesses utilizam do seu prestígio em relação ao poder para a manutenção da ordem vigente na burocracia estatal.

As mudanças exigidas pela política de transparência interferem, normalmente, nos referenciais e nos sistemas de crenças que movimentam o aparelho estatal. Há, portanto, reação dos atores burocráticos frente à execução de determinada política, ainda mais quando se tem a intenção de modificar ou interferir na configuração do poder no interior da organização estatal.

O processo de abertura e democratização do Estado entra em choque com os poderes burocráticos, inibindo o desenvolvimento da política de transparência pelos seguintes motivos: em primeiro lugar, porque a cultura política hegemônica não é centrada nos direitos dos cidadãos e nos deveres de responsabilidade do Estado; em segundo lugar, porque essa cultura política hegemônica assenta-se em diversas formas de particularismo, que corroem um dos preceitos fundamentais da democracia: a distinção entre o público e o privado (CASTRO, 2011); em terceiro lugar, porque mesmo os agentes da burocracia que agem em nome da coletividade não são *accountable*, visto que não necessitam prestar contas das suas ações ou omissões perante a sociedade.

A informação pública é fonte de poder, e o corpo burocrático é quem detém essas informações, justamente por garantir o funcionamento das rotinas administrativas com fundamento no conjunto de regras, normas e procedimentos impessoais. Essa condição confere à burocracia a força para consolidar a sua dominação frente ao aparelho estatal, bem como à autoridade política.

A “vantagem do pequeno número” é plenamente eficaz quando os dominadores guardam segredo de suas intenções, das decisões e do conhecimento, atitude que se torna mais difícil e improvável com cada acréscimo. Todo aumento do dever de guardar o “segredo oficial” é um sintoma da intenção dos dominadores de intensificar o poder por eles exercido ou da convicção de este estar exposto a uma ameaça crescente. Toda a dominação que pretenda a continuidade é, em algum ponto decisivo,

dominação secreta. Mas os dispositivos específicos da dominação, baseados numa relação associativa, consistem, de modo geral, no fato de que determinado círculo de pessoas, habituadas a obedecer às ordens de líderes e interessadas na conservação da dominação, por participarem desta e de suas vantagens, se mantêm permanentemente disponíveis e repartem internamente aqueles poderes de mando e de coação que servem para conservar a dominação (“organização”). (WEBER, 2009b, p. 196).

Percebe-se, no entanto, que a dominação racional-legal não aparece na estrutura administrativa no seu tipo puro, calcada somente no fundamento legal. Nesse contexto, Weber (2009a) já alertava quanto à possibilidade de o poder legítimo da dominação racional-legal transformar-se em ilegítimo quando o Estado torna-se refém da lógica impessoal das normas, além de o próprio tensionamento entre a autoridade política e burocracia levar a um desequilíbrio no sistema burocrático legal. Essa circunstância abre a possibilidade da realização da dominação do tipo tradicional, sempre considerando que o Estado, para Weber (2009a), é uma associação disputada por diferentes grupos.

Pode-se afirmar que a política de transparência interfere nas relações de poder existentes na organização estatal. Como defende Weber (1971), ao enfrentar o parlamento, a burocracia, levada pelo seguro instinto de poder, luta contra qualquer tentativa dos parlamentares de conseguir o conhecimento através dos seus próprios peritos ou por meio de grupos de interesse. Um dos principais entraves ao desenvolvimento dessa política consiste na ideia de “segredo oficial” (WEBER, 1971) que integra o conjunto de normativas e regimentos produzidos pela própria burocracia estatal de forma a dificultar ou impedir o acesso às informações públicas.

Diante disso, há intencionalidade deliberada do grupo de servidores públicos, especialmente daqueles com prerrogativas de carreiras de Estado, na construção e na manutenção de um arranjo institucional insulado. O conceito de insulamento burocrático tem sido visto como um processo de autoproteção da própria tecnoburocracia. Nunes (2010, p. 54) refere-se ao insulamento burocrático como “[...] o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias”.

No entanto, o autor salienta que tal processo de insulamento não se configura como de natureza exclusivamente técnica ou apolítica diante da complexidade dos interesses envolvidos. Portanto, tal comportamento resulta de escolhas racionais da burocracia estatal para maximizar os seus interesses frente ao Estado.

O insulamento burocrático é uma forma de evitar o controle e o escrutínio públicos sobre as atividades do Estado; uma forma de perseguir a eficiência econômica, o desenvolvimento e a privatização seletiva das benesses que provêm do controle de parcelas substanciais do aparelho produtivo. (NUNES, 2010, p. 163).

O ambiente insulado possibilita que a alta burocracia se sobreponha aos demais atores com o argumento de que seus técnicos são os mais capazes tecnicamente para conduzir a política pública. A própria formatação da estrutura burocrática weberiana permite tal afirmação, uma vez que a meritocracia justificaria e legitimaria o discurso da capacidade de formulação e de decisão dos meios mais adequados para viabilizar a política de transparência.

A construção teórica sobre insulamento burocrático associa-se à separação da política da burocracia com a intenção de proteger esta última de interesses particularistas que possam interferir na condução da política pública. Assim, o comportamento burocrático insulado seria capaz de impedir que o agente da burocracia agisse de forma a preservar os seus valores individuais na execução da política pública. No caso da implantação da política de transparência no Rio Grande do Sul, a ausência de cooperação decorreu da imposição das orientações subjetivas dos agentes da burocracia sobre o conteúdo da política pública. Esse elemento limitou a efetividade da política de transparência, tendo em vista a inexistência de convergência e reciprocidade entre as estruturas na integração das ações de transparência produzidas individualmente por cada uma das estruturas administrativas.

No governo estadual, esse mesmo comportamento do insulamento burocrático é uma realidade material, em especial nas carreiras ditas de Estado. Essas carreiras são aquelas que assentam sua capacidade de influência em torno de suas prerrogativas técnicas e legais, na circunstância de que são estes os funcionários que lidam com temas e atribuições sensíveis e muito relevantes, as quais dão sequência às ações do serviço público e do governo ou, com efeito inverso, paralisam lhes as funções.

Essa circunstância evidencia-se na tentativa do governo de reestruturar o Portal da Transparência do estado do Rio Grande do Sul, gerenciado pela CAGE, através da instituição do Grupo de Trabalho intersecretaria em 2011. Os agentes burocráticos da CAGE dificultaram a iniciativa do governo em avaliar a concepção e as funcionalidades do portal, resultando na inviabilidade de reestruturação do Portal da Transparência para melhorar e aperfeiçoar a visualização do conjunto de informações disponibilizadas naquele portal. O trabalho não foi finalizado por falta de espaço para diálogo com a burocracia da CAGE, uma vez que os servidores da CAGE não permitiam qualquer interferência no sentido de buscar alternativas para melhorar a forma de disponibilização das informações no Portal da Transparência, que por isso permaneceu um portal estático, sem alterações desde a sua criação em 2009.

O comportamento insulado dos agentes da CAGE mostrou-se resistente a qualquer ação que pretendesse modificar a sistemática de funcionamento do portal, uma vez que o corpo técnico teria o conhecimento do que seria adequado ou não para a estruturação e disponibilização das informações. Estabeleceu-se um embate entre a técnica e a política, no qual prevaleceu a vontade dos agentes da burocracia e a condução da política pública ancorada exclusivamente na sua legitimação técnica. O conflito entre a vontade da autoridade política e a posição da burocracia se resolveu pela inércia da CAGE em apoiar o funcionamento do grupo de trabalho e, ao mesmo tempo, pela passividade da autoridade política em se indispor com a burocracia.

A obstrução da apropriação das informações públicas decorrente do insulamento por parte da burocracia integra o comportamento racional desta para maximizar seus ganhos e seu interesse, qual seja, o de aumentar o seu poder de interferência no processo de tomada da decisão política. Essa racionalidade do grupo não se preocupa se haverá ou não a implementação da política de transparência; pelo contrário, tem por objetivo aumentar o seu poder e adquirir privilégios para a corporação.

Portanto, há uma intenção não declarada da burocracia de manipular a condução da política pública para que as relações de poder permaneçam as mesmas, ora com o argumento de que possuem as melhores condições de gestão, ora para utilizar o poder burocrático para fins corporativos, a fim de barganhar mais interesse em prol da categoria, seja através de melhores remunerações, seja com poder decisório efetivo sobre a condução da política (ELSTER, 1989).

Nesse sentido, os grupos da burocracia das denominadas carreiras de Estado

constroem regras e procedimentos para promover uma espécie de afastamento da arena política em nome da neutralidade e superioridade técnica. Seu insulamento em relação aos demais integrantes da estrutura de Estado lhes permite ampliar sua capacidade de interferência na execução das decisões ou em sua inviabilização. Essa racionalidade corporativa, em que cada grupo tenta maximizar o seu poder de barganha pelo insulamento, gera um resultado geral da ação do Estado irracional, produzindo, então, o paradoxo das decisões coletivas aplicado à organização estatal (ARROW, 1963).

Além disso, o comportamento da burocracia deriva de um cálculo estratégico para a utilização dos instrumentos e das informações de maneira a angariar destaque no processo decisório das políticas públicas. Por isso, em determinadas circunstâncias, atuam refratariamente à publicidade de determinados atos, refugiando-se em posições formalmente legítimas com argumentos de neutralidade e pelos métodos formais, legais e impessoais, com vistas a justificar a sua resistência à transparência. Essa atuação corporativa ganha espaço e auferir eficácia não só pela racionalidade do insulamento burocrático e pela força do segredo na atuação da tecnoburocracia, mas também em decorrência dos limites da atuação do corpo político, que criam o ambiente propício a uma “troca” de interesses e valências entre os eleitos e os funcionários.

Em função do sistema partidário e eleitoral, em um número expressivo de casos, os governantes se mostram incapazes de exercer o governo em estrita observância ao programa apresentado nas eleições. Os eleitos buscam uma partição do poder com os funcionários e a burocracia, permitindo que esta, em especial a alta burocracia, cresça em autoridade e influência em troca de uma legitimação técnica do fazer político. Cria-se uma “mesa” de trocas de interesse, a tecnoburocracia mantém seus privilégios e barganha suas conquistas, e o corpo político se permite executar algumas de suas políticas com relativa legitimidade técnica e legal.

O comportamento insulado fortalece a cultura do segredo. Tomando como exemplo o fato empírico das renúncias de receitas que demonstram a ocorrência de tal restrição à transparência desses atos, em 2011 houve um movimento liderado pela Associação dos Juizes do estado do Rio Grande do Sul e outras organizações da sociedade civil no sentido de publicar informações sobre o processo de renúncia fiscal. No entanto, a Secretaria Estadual da Fazenda não se mostrou flexível a sequer avaliar um mecanismo que pudesse compatibilizar a divulgação da informação sobre renúncias com o direito constitucional à

intimidade de quem recebeu tal benefício, sustentado pelo corpo burocrático para não disponibilizar as informações sobre as renúncias fiscais.

Foi solicitado à Procuradoria Geral do Estado, inclusive, um parecer⁵ pela Subsecretaria da Receita Estadual, vinculada à Secretaria da Fazenda, em decorrência da recusa de técnicos da Fazenda em fornecer à auditoria do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul dados sobre o processo de renúncia fiscal. O parecer foi no sentido de impor condicionantes ao acesso dessas informações ao órgão de controle externo, fundamentando o posicionamento da Receita Estadual em não liberar informação, mesmo que o conteúdo se relacionasse a benefícios fiscais concedidos pelo governo estadual. Esse parecer foi entregue ao movimento de transparência dos benefícios fiscais. Logo, se havia resistência em relação a um órgão de controle, tanto mais em relação à liberação da informação aos cidadãos.

Em que pese o argumento favorável à necessidade de transparência, principalmente considerando se tratar do tema renúncia de receitas, preponderou a não divulgação de informação pelo argumento de que haveria sigilo fiscal em relação ao beneficiário. Houve resistência por parte do corpo técnico, uma vez que seria permitida uma repartição do poder decorrente desse processo, havendo também a possibilidade de ampliar a participação de outros atores. Além disso, não havia uma posição objetiva do corpo político sobre tal tema, visto que não houve movimentação no sentido de sustentar o processo de publicidade dessas renúncias, chegando a absorver, inclusive, o argumento fornecido tanto pelo corpo burocrático da Fazenda quanto pelo jurídico.

O segredo estatal pode atender a interesses escusos, ou seja, àquilo que não pode ser declarado e visualizado por toda a sociedade, o que não se mostra compatível com a própria natureza do regime democrático, pois os elementos públicos devem ser de conhecimento de todos (BOBBIO, 2000). Mesmo quando em determinada circunstância⁶ se exige o segredo público, a justificativa deve ser levada a público, sob pena de restringir os anseios de uma governança democrática.

As atividades da burocracia são válidas à luz dos regulamentos, e o insulamento possibilita uma ampliação da discricionariedade, permitindo ao corpo técnico operar na estrutura estatal um conjunto de redes de cunho corporativista e patrimonialista a partir dessa autonomia funcional. Tal circunstância refletiu no processo de regramento da classificação de informação, visto que a própria estrutura burocrática fez seu regramento,

⁵ O parecer foi obtido por meio da lei de acesso à informação: Parecer Jurídico da PGE Nº 15467, de 25 de maio de 2011 sobre acesso a dados protegidos por sigilo fiscal.

⁶ Algumas ações estatais, para sua eficácia, exigem o sigilo. Exemplificando: investigações criminais, política antidroga entre outras.

como se fosse uma estrutura que não estivesse submetida ao regulamento geral do estado do Rio Grande do Sul sobre a classificação da informação.

Finalizando o processo de insulamento – tanto o estimulado pelo corpo político quanto o promovido pelo próprio corpo burocrático –, produz-se a formação de atores com alta potência de bloquear ou inviabilizar a execução da política pública. Tsebelis (2014) afirma que cada sistema político produz particulares configurações de atores com poder de veto. Portanto, a introdução de mudança do *status quo* dependerá da aceitação de um número considerado de atores estratégicos, ou seja, não se mostra suficiente apenas a vontade política para implantar uma política de transparência; também é necessário olhar para a cultura política da burocracia estatal local.

5. CONCLUSÃO

Assim, considerando a natureza da transparência, foi possível identificar a interferência do comportamento dos atores burocráticos no processo de implantação da política de transparência, deixando clara a existência de disputa entre crenças, valores e princípios na estrutura estatal. O significado conceitual de transparência usado neste trabalho refere-se a ela como instrumento do processo democrático, ou seja, a transparência não é um fim em si mesma, pelo contrário, em seu sentido mais efetivo, possibilita aos indivíduos o amplo acesso às ações, às decisões e aos desempenhos obtidos pelos agentes e órgãos públicos na execução da política pública (HEALD, 2006a, 2006b). Logo, o conteúdo da transparência relaciona-se com os mecanismos que possibilitam uma participação ativa dos cidadãos, isto é, que oportunizam a eles um maior protagonismo na esfera pública. Caso isso não ocorra, o seu conteúdo torna-se vazio, sem qualquer eficácia em termos de *accountability*.

Havia um indicativo normativo no âmbito federal para que os entes federados desenvolvessem as ações de transparência mesmo que fossem consideradas as variáveis e as particularidades de cada unidade da federação. Nesse sentido, o discurso de posse do governador Tarso Genro já sinalizava para a construção da política de transparência no estado do Rio Grande do Sul com o fim de fomentar a participação dos cidadãos no processo de formulação e de decisão das políticas públicas. No entanto, o conjunto de dados e resultados analisados na implantação dessa política de transparência demonstrou que esse comando extraído da autoridade política se diluiu frente aos entraves de natureza cultural e burocrática.

Desse modo, o estudo demonstrou que a cultura revelada no comportamento dos atores burocráticos pode enfraquecer ou impedir mudanças na configuração institucional, dificultando ou obstaculizando a implantação de política pública. Para implantação da política de transparência, os entraves ficaram mais evidentes, visto que as mudanças exigidas para sua efetivação demandam um rompimento com os valores corporativos e autoritários.

O comportamento burocrático insulado impactou o processo de implantação da política de transparência, não sendo possível ser neutralizado, pois qualquer discordância dos atores burocráticos e estratégicos em relação a algum aspecto, conteúdo ou mesmo forma das ações políticas já era suficiente para enterrar tal implantação. O argumento usado por eles nem sempre era objetivo ou apto a produzir um debate com a intenção de solucionar a divergência existente durante a implantação da política, pois era velada a sua intencionalidade, o que refletiu na inércia comportamental da burocracia estatal. Pode-se perceber que as mudanças geram resistências no aparelho estatal no sentido de manutenção das relações de poder.

Há duas culturas políticas que coexistem no interior do Estado em relação ao segredo das ações estatais ou à sua transparência: a cultura do segredo, mais afeita ao jogo burocrático e à valorização do monopólio do “saber fazer”; e a cultura da transparência, que emerge em um quadro de exigência de maior controle dos cidadãos sobre os governos. A própria legitimação da política não se mostrou suficiente para enfraquecer a resistência do aparelho estatal, uma vez que a pressão social por mais transparência impõe um constrangimento mínimo dos atores burocráticos, e, portanto, as mudanças decorrentes da implantação de política pública tendem a ser enviesadas em favor dos interesses das organizações burocráticas. Por fim, o desafio que se coloca em pesquisas futuras é justamente a incorporação da cultura política, com vistas a entender como os valores, a ideologia, as atitudes e a intencionalidade dos agentes da burocracia impactam na implementação da política pública.

BIBLIOGRAFIA

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Newbury Park: Sage, 1989.

ARROW, Kenneth J. **Social Choice and Individual Values**. New Have: Yale University Press, 1963.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. Cultura política, democracia e hegemonia na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, v. 5, n. 2, p. 79-96, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16745>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

ELSTER, Jon. **The Cement of Society: a study of social order**. Press by Syndicate of Cambridge University, 1989.

ETZIONI, Amitai. Is transparency the best disinfectant? **The Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 3, p. 389-404, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

HEALD, David. Transparency as an instrumental value. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org.). **Transparency: the key of better governance**. Oxford: Oxford University Press, 2006a.

HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (orgs.). **Transparency: the key of better governance**. Oxford: Oxford University Press, 2006b.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying Transparency. **Information Polity**, n. 18, p. 233-242, 2013. Disponível em:

<https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3290813>. Acesso em: 24 jul. 2021.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática política do Brasil: Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2010.

PROGRAMA de governo. Caderno de propostas. Tarso Genro – governador. Beto Grill - vice. Coligação: Unidade popular pelo Rio Grande (PSB - PCdoB - PT - PR). 2010.

Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/pdf/8772915.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2021.

RIO GRANDE do Sul do Brasil do mundo. Programa de governo. Unidade popular pelo Rio Grande. PT - PSB - PCdoB - PR. 2010. Disponível em:

<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual Nº 8.117, de 30 de dezembro de 1985**. Institui o Estatuto dos Contadores Fazendários da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – Órgão de Controle Interno. Porto Alegre, 1985. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=21462&hTexto=&Hid_IDNorma=21462>. Acesso em: 21 jan. 2021.

_____. Assembleia Legislativa. **Decreto Nº 38.553, de 08 de junho de 1998**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Rio Grande do Sul de que trata o artigo 76 da Constituição Estadual e dá outras providências. Porto Alegre 1998. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=6315&hTexto=&Hid_IDNorma=6315>. Acesso em: 25 jul. 2021.

_____. **Lei Complementar Nº 11.742, de 17 de janeiro de 2002**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Advocacia de Estado, organiza a Procuradoria-Geral do Estado, disciplina o regime jurídico dos cargos da carreira de Procurador do Estado e dá outras providências. Porto Alegre, 2002. Disponível em:

<<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwui16T40f7xAhVEI7kGHRI9CTsQFjAAegQIBRAD&url=http%3A%2F%2Fwww.al.rs.gov.br%2FFileRepository%2FrepLegisComp%2FLec%2520n%25C2%25BA%252011.742.pdf&usg=AOvVaw2Et4dj5gn9vfE9bOiaW6za>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

_____. **Projeto de Lei Nº 248, de 28 de outubro de 2008**. Cria a Secretaria da Transparência e da Probidade Administrativa, e dá outras providências. Porto Alegre, 2008a.

Disponível em: <<http://proweb.procergs.com.br/Diario/DA20081028-01-100000/EX20081028-01-100000-PL-248-2008.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. **Decreto Estadual N° 45.747, de 14 de julho de 2008.** Institui o Gabinete da Transparência, Prevenção e Combate à Corrupção. Porto Alegre, 2008b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2045.747.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. **Lei Complementar N° 13.451, de 26 de abril de 2010.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão central do sistema de controle interno do Estado do Rio Grande do Sul, disciplina o regime jurídico do cargo da carreira de Auditor do Estado e dá outras providências. Porto Alegre, 2010a. Disponível em:

<<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi504bXyf7xAhXEHbkGHXOtBoQQFjAAegQIBRAD&url=http%3A%2F%2Fwww.al.rs.gov.br%2FfileRepository%2FrepLegisComp%2FLec%2520n%25C2%25BA%252013.451.pdf&usg=AOvVaw0SRSldBhaLa6tUquE4x-U->>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

_____. **Lei N° 13.596, de 30 de dezembro de 2010.** Consolida a criação do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, sítio eletrônico de divulgação de informações relativas à Administração Pública Estadual por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet –, e cria o Conselho de Transparência Pública do Estado do Rio Grande do Sul – CTP/RS –, e dá outras providências. Porto Alegre, 2010b. Disponível em:

<<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj7wYaY0f7xAhVpH7kGHYGvB-4QFjAAegQIBRAD&url=http%3A%2F%2Fwww.al.rs.gov.br%2FfileRepository%2FrepLegisComp%2FLei%2520n%25C2%25BA%252013.596.pdf&usg=AOvVaw081jNdlucfHPM8-pkKHwIR>>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

_____. **Lei Estadual N° 13.601, de 1° de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre, 2011a. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.601.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

_____. **Lei Estadual N° 13.888, de 1° de janeiro de 2011.** Institui Sistema de Gestão de Ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Porto Alegre, 2011b. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.888.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

_____. **Lei Estadual N° 13.888, de 1° de janeiro de 2011.** Institui Sistema de Gestão de Ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Porto Alegre, 2011b. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.888.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

_____. **Decreto Estadual Nº 48.185, de 21 de julho de 2011.** Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de reestruturar o Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre, 2011d. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=56409&hTexto=&Hid_IDNorma=56409>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. **Decreto Estadual Nº 48.728, de 26 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura básica da Casa Civil, e dá outras providências. Porto Alegre, 2011e. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=57139&hTexto=&Hid_IDNorma=57139>. Acesso em: 19 jan. 2021.

_____. **Decreto Nº 48.708, de 16 de dezembro de 2011.** Cria o Departamento de Gestão do Conhecimento para a Prevenção e a Repressão à Corrupção – DEGECOR -, alterando o Decreto nº 47.934, de 5 de abril de 2011. Porto Alegre, 2011f. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwifpLv_0v7xAhVmK7kGHf4sA3sQFjAAegQIBRAD&url=http%3A%2F%2Fwww.al.rs.gov.br%2Ffilerepository%2FrepLegis%2Farquivos%2FDEC%252048.708.pdf&usg=AOvVaw3eXVK7Ia6oItm16WT7c4Kd>. Acesso em: 25 jul. 2021.

_____. **Decreto Estadual Nº 49.111, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, cria a Comissão Mista de Reavaliação de Informações da Administração Pública Estadual – CMRI/RS, e dá outras providências. Porto Alegre, 2012. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=57723&hTexto=&Hid_IDNorma=57723>. Acesso em: 19 jan. 2021.

SECRETÁRIA da transparência deixa o cargo. **Gaúcha ZH**, out. 2008. Disponível em:

<<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2008/10/secretaria-da-transparencia-deixa-o-cargo-2254757.html>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

TSEBELIS, George. **Atores com Poder de Veto:** como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2014.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Organizado por Hans Gerth e C. Wright Mills. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

_____. **Economia e sociedade:** fundamentos de sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília: UNB, 2009a. v. 1.



_____. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva.** Brasília: UNB, 2009b. v. 2.



All Rights Reserved © Polifonia - Revista Internacional da Academia Paulista de Direito

ISSN da versão impressa: **2236-5796**

ISSN da versão digital: **2596-111X**

academiapaulistaeditorial@gmail.com/diretoria@apd.org.br

www.apd.org.br



This work is licensed under a [Creative Commons License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)