

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO

**ANÁLISE DAS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE O
PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO
DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS
GERAIS E O PROJETO ESTRUTURADOR DE
MODERNIZAÇÃO DA RECEITA**

Felipe José Ansaloni Barbosa

Belo Horizonte
2005

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO

**ANÁLISE DAS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE O
PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO
DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS
GERAIS E O PROJETO ESTRUTURADOR DE
MODERNIZAÇÃO DA RECEITA**

Monografia apresentada à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Administração com habilitação em Administração Pública.

Orientadora: Profa Célia Maria Silva Carvalho

Felipe José Ansaloni Barbosa

Belo Horizonte
2005

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de dizer que julgo esta parte de agradecimentos, tão importante quanto toda a monografia. Se tem uma coisa que aprendi na Fundação João Pinheiro, é que por mais empreendedor que você queira ser, você nunca faz nada sozinho. Essa lição, já valeu os quatro anos de curso.

Bem, gostaria de agradecer muito, mas muito mesmo a todas as pessoas que contribuíram para esse trabalho direta ou indiretamente. Inclusive, às pessoas, como o meu pai e as minhas queridas irmãs que nem sabem do que se trata esta monografia, mas que sem o incentivo deles, certamente, não conseguiria sair sequer da Introdução.

Queria deixar registrado o nome de algumas pessoas que foram fundamentais para conseguir alcançar esse objetivo: minha orientadora, Profa Célia, que foi muito crítica e soube cobrar resultados na hora certa; minha supervisora de estágio, Juliana Damasceno, que deu força no trabalho e viabilizou contatos que foram essenciais para esse trabalho; o restante dos amigos da UAGP, pelos diversos esclarecimentos; o Dr. Jorge Schmidt, que sempre foi muito prestativo e atencioso comigo; a Dra. Simone Nunes, que prestou valiosos esclarecimentos e também contribuiu bastante para adequar as informações desse trabalho; a Sra. Maria Jacinta Julião, que teve uma paciência de monge comigo que, constantemente, importunei seu trabalho em busca das informações, relatórios e dados; as funcionárias da biblioteca da Fundação João Pinheiro, que sempre estão de bom humor e são extremamente prestativas, além de terem renovado várias vezes os livros atrasados que usei na monografia; e também às funcionárias da biblioteca da SEF, que também foram muito atenciosas comigo.

A todas essas pessoas, o meu muito obrigado e saibam que vocês foram fundamentais para que esse trabalho saísse.

Valeu!

"Para você que está chegando agora, criticando o que está feito,
deveria estar aqui na hora de fazer. Não sejas um especialista
em usar a crítica ao que está feito como pretexto
para nada fazer."

(Abraham Lincoln)

RESUMO

O objetivo desta monografia foi apontar as semelhanças e diferenças entre o *Programa de Reestruturação e Modernização da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais* e o *Projeto Estruturador de Modernização da Receita*, ambos da Secretada de Estado de Fazenda de Minas Gerais. O método desse trabalho baseou-se na análise de relatórios, documentos oficiais relativos ao tema, entrevistas e reuniões. Conclui-se que o Projeto Estruturador, a partir da experiência do PRM, foi melhor concebido, estruturado e está sendo melhor executado e monitorado do que o Programa de Modernização e Reestruturação. Outra conclusão foi quanto à necessidade de um processo permanente de modernização da Secretaria Estado de Fazenda.

Palavras-chave: Reforma do Estado; Modernização Administrativa; Histórico do Planejamento no Estado de Minas Gerais; Planejamento Estratégico; Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais; PNAFE; Programa de Modernização e Reestruturação da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais; Projeto Estruturador de Modernização da Receita.

ABSTRACT

The purpose of this study was to point out similarities and differences between the *Programa de Reestruturação e Modernização da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais* and the *Projeto Estruturador de Modernização da Receita*, both from Secretaria da de Estado de Fazenda de Minas Gerais. This work's analysis method was based on report analysis, official documents related to the subject, interviews and meetings. It is concluded that the Projeto Estruturador was better conceived, structured and is being better executed and monitored than the Programa de Modernização e Reestruturação. Another finding of this study is the need of a permanent modernization process of the Secretaria de Fazenda.

Key-words: Reforma do Estado; Modernização Administrativa; Histórico do Planejamento no Estado de Minas Gerais; Planejamento Estratégico; Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais; PNAFE; Programa de Modernização e Reestruturação da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais; Projeto Estruturador de Modernização da Receita.

ABREVIATURAS

BDMG	- Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDES	- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDI	- Companhia de Distritos Industriais
CEMG/89	- Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989
CEMIG	- Companhia Elétrica de Minas Gerais
CF/88	- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CRIAR	- Crédito, IPVA, Arrecadação
DASP	- Departamento Administrativo do Serviço Público
GEFESAF	- Sistema de Auditoria Fiscal Eletrônica
GEMETAS	- Sistema Integrado de Gerenciamento de Metas
GERAES	- Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado
INDI	- Instituto de Desenvolvimento Industrial
JPOF	- Junta de Programação Orçamentária e Financeira
JUCEMG	- Junta Comercial do Estado de Minas Gerais
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MARE	- Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
OS	- Organização Social
OSCIP	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE	- Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PDRI	- Programa de Desenvolvimento Rural Integrado
PE	- Planejamento Estratégico
PEMR	- Projeto Estruturador de Modernização da Receita
PMDES	- Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social
PMDI	- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNAFE	- Programa Nacional de Apoio à Administração para os Estados Brasileiros
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
PPAG	- Plano Plurianual de Ação Governamental
PRM	- Programa de Reestruturação e Modernização da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais
PROEFE	- Programa de Educação Fiscal Estadual
PROMAT	- Processos Administrativo-Tributários
SEF	- Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais
SEPLAG	- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SIAFI	- Sistema Integrado de Administração Financeira
SIARE	- Sistema Integrado de Administração da Receita do Estado

- SICAF** – Sistema Informatizado de Controle da Arrecadação e Fiscalização
- SIGPLAN** – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
- SINTEGRA** – Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços
- SRE** – Subsecretaria da Receita Estadual
- SUCEP** – Superintendência Central de Planejamento
- UAGP** – Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos
- UCE** – Unidade de Coordenação Estadual
- UCE/MG** – Unidade de Coordenação Estadual de Minas Gerais
- UCP** – Unidade de Coordenação do Programa

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO NO BRASIL	15
2.1. A Administração Pública Patrimonialista e Burocrática	15
2.2. A Administração Pública Gerencial	19
2.3. Evolução do Planejamento e do Orçamento no Brasil	25
2.3.1. <i>Evolução do planejamento no Brasil</i>	25
2.3.2. <i>O orçamento nas Constituições brasileiras</i>	29
2.3.3. <i>O processo de planejamento e orçamento na CF/88</i>	32
2.3.4. <i>O processo de planejamento e orçamento na CEMG/89</i>	35
3. EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO EM MINAS GERAIS	38
3.1. Histórico do Planejamento em Minas Gerais	38
3.1.1. <i>Planos da década de 1970</i>	42
3.1.1.1. I PMDES (1971).....	42
3.1.1.2. II PMDES (1975).....	45
3.1.1.3. III PMDES (1979).....	47
3.1.1.4. Conclusões sobre os PMDES	50
3.2. O Planejamento Estratégico em Minas Gerais: abordagem dos PMDIs (1996-1999 e 2003-2020) e do PPAG (2004-2007)	51
3.2.1. <i>O conceito de Planejamento Estratégico</i>	52
3.2.2. <i>O Planejamento Estratégico em Minas Gerais</i>	56
3.2.2.1. I PMDI (1996-1999).....	56
3.2.2.2. II PMDI (2003-2020).....	59

4. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O PRM E O PEMR.....	63
4.1. Histórico da SEF	64
4.2. O PNAFE.....	65
4.3. O PNAFE em Minas Gerais: o PRM.....	71
4.3.1. <i>Atividades dos Componentes Comuns.....</i>	<i>78</i>
4.3.2. <i>Atividades dos Componentes Específicos do Projeto de Administração Tributária.....</i>	<i>83</i>
4.3.3. <i>Atividades dos Componentes Específicos do Projeto de Administração Financeira.....</i>	<i>89</i>
4.4. O PEMR	91
4.4.1. <i>Execução do PEMR em 2004.....</i>	<i>96</i>
4.4.2. <i>Execução do PEMR entre janeiro e outubro de 2005.....</i>	<i>99</i>
4.5. Semelhanças e diferenças entre o PRM e o PEMR.....	103
4.6..Quadro resumo das semelhanças e diferenças entre o PRM e o PEMR.....	113
5. CONCLUSÃO	114
REFERÊNCIAS.....	116
ANEXO	121

1. INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como tema o processo de modernização da Administração Pública brasileira e seu Aparelho de Estado, o qual se intensificou no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990.

Desde então, vem ocorrendo no País, o que parte da literatura chama de “redefinição do papel do Estado”, tendo em vista, principalmente, a crise fiscal do Estado, sua incapacidade de atender a parcela significativa das demandas sociais, a redução do aparelho estatal, a ineficiência dos serviços prestados pela burocracia, dentre outros problemas.

A exemplo da União, desde as gestões de meados da década de 1990, o Governo do Estado de Minas Gerais vêm empreendendo esforços para a modernização administrativa e adoção do chamado Modelo de Administração Pública Gerencial

Nesse contexto, a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais – SEF, também passou por reformas significativas, com vistas a se modernizar, principalmente, através de programas/projetos.

Dito isto, o objetivo geral desta monografia foi apontar, de maneira crítica, quais as principais semelhanças e diferenças, do ponto de vista da gestão, entre um programa e um projeto da SEF, quais sejam: o **Programa de Reestruturação e Modernização da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais – PRM**, iniciado em 1996, e o **Projeto Estruturador de Modernização da Receita – PEMR**, executado a partir de 2004.

O momento para se trabalhar esse tema é extremamente oportuno, uma vez que, neste ano (2005), o PRM se encerra formalmente e, em 2006, o PEMR será redesenhado e ampliado, de tal modo a abranger toda a SEF, pois, como será visto, até 2005 ele cuida, tão somente, da Subsecretaria da Receita Estadual – SRE. Ademais, acredita-se que a experiência e “know-how” (conhecimento técnico) acumulados pela SEF ao longo da execução do PRM, contribuíram de maneira decisiva para a formulação, implementação e monitoramento do PEMR. Crê-se, ainda, que esse trabalho traz uma abordagem interessante da técnica do planejamento estratégico e como ela foi utilizada em ambos (programa e projeto).

Cabe salientar que apesar de o PEMR se iniciar quase uma década após o PRM, ambos se assemelham em muitos pontos, por exemplo, metodologia, objetivos, ações/atividades e uma série de outros elementos que irão ser demonstrados.

Quanto à metodologia adotada neste trabalho, esta baseou-se na análise dos relatórios e documentos oficiais (PPAG, PMDI etc.) que dizem respeito ao programa e ao projeto estruturador, além da participação em reuniões de monitoramento da execução do PEMR e entrevistas com técnicos, superintendentes e gerentes do projeto ou programa.

Para tanto, este trabalho foi estruturado em quatro capítulos, além desta Introdução, das Referências e do Anexo. Primeiramente, faz-se uma sumária descrição da evolução dos modelos de administração pública, do planejamento e do orçamento no Brasil. O capítulo seguinte traz a evolução do planejamento em Minas Gerais e, pequenas menções, a reformas administrativas ocorridas no Estado, além da conceituação e explicação da técnica de planejamento estratégico. No quarto capítulo, responde-se ao grande problema proposto para este trabalho, qual seja,

identificar as semelhanças e diferenças entre o PRM e o PEMR. Finalmente a conclusão deste estudo destaca os principais resultados identificados entre o projeto e o programa.

2. EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO NO BRASIL

2.1. A Administração Pública Patrimonialista e Burocrática

Da independência do Brasil em 1822 até os dias de hoje, a administração pública nacional seguiu, de maneira evolutiva, três modelos, basicamente: Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática, e Administração Pública Gerencial.

O modelo de Administração Pública Patrimonialista tem suas origens nos Estados Nacionais onde prevalecia o poder soberano do rei. Este se utilizava do aparelho do Estado para interesses próprios, não havendo, assim, diferenciação entre a *res publica* (coisa pública) e a *res principis* (coisa ou patrimônio pessoal do rei). Em decorrência disso, práticas como o nepotismo, corrupção e o fisiologismo eram recorrentes no âmbito administrativo estatal.

No Brasil, o modelo Patrimonialista predominou na Administração desde o Império (1822 a 1889), até o chamado Golpe de Estado ou Revolução de 1930 que proclamou Getúlio Vargas como Presidente do País.

O modelo Burocrático de Administração Pública, por sua vez, foi concebido por Max Weber no fim do século XIX. Tendo como pressuposto a racionalidade, Weber elaborou um tipo ideal de Administração caracterizada, principalmente: pela impessoalidade; pela clara definição das funções de cada servidor; pela idéia de valorização do agente público a partir de seus méritos (meritocracia); pela

especialização das atividades; pela divisão do trabalho; pela hierarquia da autoridade; por rotinas e procedimentos estandardizados; pela previsibilidade de seu funcionamento; dentre outras.

O Governo Vargas (1930 a 1945) promoveu uma significativa modernização do aparelho do Estado, seguindo o modelo burocrático de administração, como se percebe nas palavras do Presidente em discurso proclamado em maio de 1931, citadas por Giacomoni (2000):

A época é das assembléias especializadas, dos conselhos técnicos integrados à administração. O Estado puramente político, no sentido antigo do termo, podemos considerá-lo atualmente entidade amorfa, que aos poucos vai perdendo o valor e a significação. (Discurso do Presidente Getúlio Vargas, proclamado em maio de 1931, *apud* GIACOMONI, 2000, p. 54)

Nesta empreitada de reestruturação do aparato estatal, destacam-se duas figuras: Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes. Suas principais ações foram a criação das primeiras carreiras burocráticas e a tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público.

Entretanto, o maior destaque deve-se à criação, em 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, cujo objetivo precípuo era justamente promover a modernização administrativa.

Em que pese à administração dos recursos humanos, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. No entanto, segundo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995) –, apesar da constituição do DASP, não se chegou a adotar naquela época (década de 1930) uma política de recursos humanos consistente que respondesse às necessidades do Estado.

Na opinião de Pereira (2001), com a ampliação das funções do Estado e também do número de servidores públicos o modelo burocrático mostrou-se ineficiente diante das demandas sociais. Assim, sucederam-se várias iniciativas na tentativa de redefinição das funções do aparelho de Estado. Cita-se, no Governo de Juscelino Kubitschek – 1956 a 1961 – a criação de “ilhas de racionalidade técnica”, as quais Cotta (1997) chama de **bolsões de eficiência**, que consistiam na criação de comissões especiais, como a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, com o fim de realizar estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, e a Comissão de Simplificação Burocrática, que objetivava a elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços.

Um marco legal nesse sentido, foi o Decreto-Lei nº 200¹, de 25 de fevereiro de 1967 que realizou a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Como expõe o PDRAE (BRASIL, 1995), instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle. Segundo o mesmo Plano Diretor, o Decreto-Lei nº 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.

Porém, a referida legislação abrangeu apenas a administração indireta, deixando a administração direta com um corpo técnico muito inferior ao daquela.

¹ Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Nova tentativa de modernização ocorreu na década de 1970, quando criou-se a Secretaria da Modernização, que contava com jovens técnicos – muitos dos quais com pós-graduação no exterior – que visavam a implantar novas técnicas de gestão, principalmente, de administração de recursos humanos, na administração pública federal.

Nos primeiros anos da década de 1980, registram-se mais duas iniciativas: a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. As ações desse Plano dirigiram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos, depois para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização. Este foi um esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada (indireta), que ocorreu devido ao fomento do Decreto-Lei nº 200/67.

Todas essas iniciativas no sentido de se modernizar a máquina pública, demonstram que já era nítido o esgotamento do modelo burocrático de administração pública.

Ademais, em meados da década de 1970, diversos países passaram por crises que se evidenciaram, de maneira mais aguda, nos anos 80. Para ilustrar o conturbado contexto internacional existente à época, citam-se as duas Crises do Petróleo (1974 e 1979) e a Guerra Fria.

Pode-se mencionar como alguns dos reflexos dessa turbulência mundial: o descontrole fiscal, a redução nas taxas de crescimento econômico, o aumento do desemprego e elevados índices de inflação em várias nações. Segundo o PDRAE

(BRASIL, 1995), a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu **era a crise do Estado**, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.

A crise atingiu o Brasil nos anos 70, porém suas influências sobre o Estado só se tornaram evidentes a partir da segunda metade dos anos 80, com a crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Além disso, como informa o PDRAE (BRASIL, 1995), o aparelho do Estado concentrava e centralizava funções, e caracterizava-se pela rigidez dos procedimentos e excesso de normas e regulamentos.

2.2. A Administração Pública Gerencial

Como tentativa de superação da crise do Estado surgiu, primeiramente na Grã-Bretanha no governo de Margareth Thatcher (1979), um enfoque gerencial sobre a administração pública.

Luiz Carlos Bresser Pereira (2001) define como características básicas da administração pública gerencial:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento

mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão. (PEREIRA, 2001, p. 10)

O mesmo autor afirma que a adoção de uma série de programas com o enfoque gerencial poderiam contribuir:

para tornar o serviço público na Grã-Bretanha mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão. O serviço público britânico tradicional passou por uma transformação profunda, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais. (PEREIRA, 2001, p. 12)

À luz da experiência britânica e de outros países, o Governo Federal brasileiro, a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), empreendeu uma nova tentativa de reforma do Estado. Para tanto, criou-se o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, cujo Ministro era Luiz Carlos Bresser Pereira.

Em 1995, o MARE elaborou o PDRAE cujo conteúdo atesta que a reforma do aparelho do Estado está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania. Assim, o Plano se propõe a estabelecer as diretrizes para uma reforma administrativa, elaborando um diagnóstico – à luz do modelo de Planejamento Estratégico, que será posteriormente detalhado neste trabalho – da administração pública brasileira focalizando de um lado, as condições do mercado de trabalho e a política de recursos humanos, e, de outro, a distinção de três dimensões dos problemas: **(1) a dimensão institucional-legal**, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; **(2) a dimensão cultural**, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais e

modernos na administração pública brasileira; e **(3) a dimensão gerencial**, associada às práticas administrativas.

Tendo em vista essas três dimensões, a estratégia de reforma do aparelho do Estado foi concebida para operar:

- **no plano institucional-legal** tratando da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade, o que se deu, principalmente: com as Emendas Constitucionais nº 19² e 20³; a criação das Organizações Sociais – OS(s)⁴, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP(s)⁵; a criação das agências reguladoras⁶; dentre outros;
- **no plano cultural** centrado na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial entre os servidores;
- **no plano de introdução da administração gerencial** abordando o aperfeiçoamento da gestão pública burocrática vigente e a introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

² Emenda Constitucional nº 19, de 4 de Junho de 1998, modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

³ Emenda Constitucional nº 20, de 15 Dezembro de 1998, modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

⁴ Lei nº 9.637, de 15 de Maio de 1998 dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

⁵ Lei nº 9.790, de 23 de Março de 1999, dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

⁶ Lei nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996, cria a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL; Lei nº 9.472, de 16 julho de 1997, cria Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; dentre outras agências reguladoras criadas.

O PDRAE (BRASIL, 1995) traz um modelo conceitual dividindo o aparelho do Estado em quatro setores, com vistas a permitir a identificação de estratégias específicas para cada segmento de atuação do Estado. São eles:

- a. **Núcleo Estratégico**: corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor onde as decisões estratégicas são tomadas, onde se define as leis e as políticas públicas, e cobra-se o seu cumprimento. Esse núcleo corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos. Esses representantes do Poder Executivo são os responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. No Núcleo Estratégico, o princípio da efetividade é o mais importante, haja vista que as decisões tomadas precisam ser as melhores. Nele, dever-se-ia implantar a administração pública burocrática de maneira conjugada com a gerencial. Ademais, segundo o Plano, a forma de propriedade, nesse caso, seria exclusivamente a estatal. Finalmente, o principal objetivo para tal setor é dotá-lo de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade;
- b. **Atividades Exclusivas**: é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado,

o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc.. Nesse setor o princípio da eficiência é o mais significativo, uma vez que visa-se a atender a milhões de cidadãos a um baixo custo e com serviços de boa qualidade. Nele, dever-se-ia implantar a administração pública gerencial. Ademais, segundo o Plano, a forma de propriedade, nesse caso, seria também exclusivamente a estatal. O principal objetivo para esse setor seria transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados;

- c. **Serviços Não-Exclusivos**: corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. O princípio da eficiência é o mais relevante nessa área, pois almeja-se atender um amplo

número de cidadãos a um baixo custo e com serviços de boa qualidade. Nele, dever-se-ia implantar a administração pública gerencial. Além disso, tendo em vista o PDRAE, a forma de propriedade, nesse caso, seria a pública não-estatal. Seu objetivo fundamental seria transferir para o setor público não-estatal os referidos serviços, através de um **programa de "publicização"**, transformando as fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e, assim, ter direito a dotação orçamentária;

d. Produção de Bens e Serviços para o Mercado: corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja por que faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja por que são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida. Nesse setor, o princípio da eficiência é o fundamental. Quanto à administração, dever-se-ia implantar a administração pública gerencial. Ademais, no Plano se defende que a forma de propriedade, nesse caso, seria a privada, por meio do **processo de privatização**. Finalmente, os objetivos destacáveis nesse setor seriam dar continuidade ao processo de privatização, reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados e implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Diante do exposto, afirma-se que o modelo gerencial de administração pública é essencial para o processo de planejamento da ação governamental. Não há como se cobrar resultados – como se propõe a Administração Gerencial – sem que, previamente, estejam definidos os objetivos (resultados) que se quer atingir, o que é feito por meio do planejamento.

Essa foi uma rápida exposição das principais diretrizes que nortearam e, em certa medida, ainda norteiam o processo de modernização do Estado, por meio da adoção do modelo de administração pública gerencial. Ressalta-se que o enfoque foi o Governo Federal, tendo como referencial teórico o PDRAE. O estudo da implantação da administração gerencial no Estado de Minas Gerais far-se-á em Capítulo posterior, o que permitirá uma comparação com o modelo adotado pela União.

2.3. Evolução do Planejamento e do Orçamento no Brasil

2.3.1. Evolução do planejamento no Brasil

Como ponto de partida para este tópico, tomou-se a conceituação de planejamento apresentada por Peter Pfeiffer (2000) que afirma que planejar é *“definir deliberadamente e intencionalmente objetivos e estimar as atividades necessárias para tal.”* (PFEIFFER, 2000, p. 13)

O Brasil é um país com tradição na área de planejamento. Desde a década de 1940, diversos governos utilizaram o planejamento como instrumento para alavancar o desenvolvimento econômico e social nacional.

Assim, em relação ao planejamento, as experiências observadas na administração pública brasileira, antes de 1964, caracterizaram-se pela desvinculação com o processo orçamentário, bem como a ausência de maiores considerações macroeconômicas, segundo Core (2001). Além disso, os planos eram voltados, **ou para determinados tipos de gastos específicos** como o *Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional* (1939) e o *Plano de Obras e Equipamentos* (1943) **ou para aspectos setoriais e regionais**, como foi o caso dos Planos: *SALTE* – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia – (1948 a 1950), *de Metas* (1956 a 1960) e do *Diretor de Desenvolvimento do Nordeste*. Fabiano Garcia Core (2001) conclui, então, que em ambos os casos “o tratamento orçamentário era bastante deficiente, ficando clara a inadequação das fontes e usos dos recursos que, ademais, não integravam, na sua totalidade, a Lei Orçamentária.” (CORE, 2001, p. 20)

Com a Lei nº 4.320 de 17 março 1964 o processo orçamentário brasileiro sofreu uma significativa alteração, e, segundo Core (2001), passou a ter uma orientação mais gerencial e menos controladora. Acrescenta o mesmo autor, que o orçamento deixa de ser analítico e passa a ser sintético.

Dessa forma, o Estado brasileiro ao adotar – por meio da Lei nº 4.320/64 – a idéia de Orçamento-Programa⁷, percebeu a necessidade de **tratar planejamento e orçamento de forma integrada e equilibrada**, uma vez que passava-se a discriminar a despesa pública em face de seu objetivo estabelecido em um Programa de Governo.

Outro marco legal no processo de planejamento brasileiro foi o Decreto-Lei nº 200⁸ de 25 de fevereiro de 1967, que trouxe o planejamento como um dos princípios fundamentais orientadores da atividade da administração federal, tendo no Orçamento-Programa anual um de seus instrumentos básicos, como destacou Giacomoni (2000).

Merecem menção ainda nesta evolução do planejamento no Brasil, os chamados *Planos Nacionais de Desenvolvimento* – PNDs.

O I PND (1972 a 1974) foi elaborado em um contexto de substancial crescimento das economias mundiais e grande afluxo de investimentos externos para os países subdesenvolvidos, como o Brasil, tratando-se do período conhecido como “Milagre Econômico” brasileiro. O principal enfoque desse plano foram os grandes projetos de integração nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento.

Já o II PND (1975 a 1979), destacou-se pelos investimentos na indústria de base e a busca da autonomia em insumos básicos. A questão energética ganhou

⁷ Segundo Silva (2002), o Orçamento-Programa pode ser entendido como uma etapa do planejamento e compreende os seguintes aspectos: instrumento de ação administrativa para execução dos planos de longo, médio e curto prazos; previsão das receitas e fixação das despesas com o objetivo de atender às necessidades coletivas definidas no Programa de Ação do Governo; instrumento de aferição e controle da autoridade e da responsabilidade dos órgãos e agentes da administração orçamentária e financeira, permitindo, outrossim, avaliar a execução dos programas de trabalho do Governo.

⁸ Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

enfoque especial, através do fomento à procura de petróleo, ao programa nuclear, ao programa do álcool e à construção de hidrelétricas, entre elas a de Itaipu. Como será visto no Capítulo seguinte deste trabalho, o II PND foi a grande inspiração para o II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, em Minas Gerais.

Houve ainda um III PND, porém – segundo o documento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão intitulado *O Desafio do Planejamento Governamental* (BRASIL, 2002) – esse plano foi meramente formal, uma vez que o planejamento governamental, nessa época, foi profundamente esvaziado em decorrência da expressiva desaceleração da economia mundial e brasileira, haja vista o II Choque do Petróleo (1979)⁹.

Traçada essa evolução, Core (2001) argumenta que o sistema orçamentário moderno é composto por três funções: *controle, gerência e planejamento*.

O controle sempre predominou na prática orçamentária brasileira, segundo o autor, haja vista as reformas e modernizações ocorridas ao longo do tempo. Todavia, Fabiano Garcia Core (2001) advoga que tais reformas:

sempre se restringiram a rótulos, sem modificar a essência do processo decisório, que continuou a ser alimentado de informações típicas para decisões relacionadas aos meios e não aos fins da despesa. O próprio advento da **Lei de Responsabilidade Fiscal**¹⁰ reforça o entendimento de, dentre as funções orçamentárias, a de controle continua a ser a de maior relevância. (CORE, 2001, p. 25). (grifo nosso)

Em que pese à gerência, desde a Lei nº 4.320/64 as atividades das organizações públicas atribuem obrigações mais modernas aos sistemas de contabilidade, principalmente no que diz respeito à determinação de custos e

⁹ Entre a década de 1980 e 1994 o Brasil teve diversos outros planos – dentre eles o Cruzado, Bresser, Verão e o Plano Real – que não serão analisados aqui, por si tratarem de planos de caráter eminentemente econômico, o que não é o objetivo deste trabalho.

¹⁰ Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

resultados, segundo Core (2001). Assim, a **eficiência** passou a ser um referencial para os administradores, conduzindo à necessidade de se mensurar as atividades por meio de indicadores. Na opinião do mesmo autor, tal fato representou:

um enriquecimento do processo orçamentário, visto agora como instrumento de gerência de todos os meios com que conta a administração e não apenas no papel de propiciar a verificação da probidade da administração, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos (CORE, 2001, p. 26).

No que tange ao planejamento, finalmente, Core (2001) opina que a concepção moderna de planejamento é estratégica e centrada em problemas. Em outras palavras, “o **problema** passa ser a categoria central para a estruturação do plano, e não, como no planejamento tradicional, em que é apenas elemento do diagnóstico”. (CORE, 2001, p 28)

2.3.2. O orçamento nas Constituições brasileiras

A Constituição brasileira do Império de 1824 foi a primeira norma a trazer exigências para a elaboração de orçamentos formais por parte dos órgãos imperiais. O artigo 172 da Lei Magna, citado por Giacomoni (2000), rezava que:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas. (Constituição do Brasil de 1824, *apud* GIACOMONI, 2000, p. 52)

No entanto, Giacomoni (2000), destaca que esse dispositivo não se implementou efetivamente. O mesmo autor informa que a literatura nacional diverge quanto àquela que teria sido a primeira legislação orçamentária do Brasil: a Lei de 14 de dezembro 1827 ou o Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830. Oposições à parte, importante destacar que segundo a Constituição Imperial, competia ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária, à Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da lei orçamentária e à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis sobre impostos.

Já a primeira Constituição Republicana do Brasil, de 1891, alterou significativamente as competências em relação ao orçamento. A elaboração dessa lei *“passou a ser função privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Executivo. Visando auxiliar o Congresso Nacional no controle, a Constituição instituiu o Tribunal de Contas.”* (GIACOMONI, 2000, p. 53)

Outro ponto que merece nota é o fato das províncias terem se tornado Estados federados, a partir da Constituição Republicana. Conseqüentemente, cada um desses entes era regido por sua própria constituição estadual, o que lhes assegurou uma maior autonomia em relação ao Governo Federal. A Carta Magna de 1891 também estendeu essa autonomia aos Municípios.

Em contrapartida, a Constituição Republicana de 16 de julho de 1934, outorgada pelo Governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945) – o qual havia tomado a Presidência com o Golpe de Estado de 1930 – centralizou grande parte das funções públicas na área federal. Nessa Constituição, a elaboração da proposta orçamentária torna-se competência do Presidente da República. Cabia ao Legislativo a votação do orçamento e a aprovação das contas do Presidente, auxiliada pelo Tribunal de Contas. James Giacomoni (2000) observa que:

A Constituição não colocou limitações ao poder de emendas ao orçamento por parte dos legisladores, caracterizando assim a co-participação dos dois (Executivo e Legislativo) na elaboração de importante lei (GIACOMONI, 2000, p. 54).

Ainda no Primeiro Governo de Vargas, no período ditatorial conhecido como Estado Novo (1937 a 1945), o Brasil teve uma outra Constituição: a de 10 de novembro de 1937. Nesta, a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo a ser instituído junto à Presidência da República e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal – este seria uma espécie de Senado que contaria com dez membros **nomeados pelo Presidente da República**. No entanto, ressalta-se que *“essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o orçamento federal foi elaborado e decretado pelo chefe de Executivo.”* (GIACOMONI, 2000, p. 55). Além disso, grande parte da autonomia de Estados e Municípios foi perdida com essa Lei Magna, haja vista que ela, em 1939, transferiu ao Presidente da República a prerrogativa de nomear os governadores (interventores) e a esses a nomeação de prefeitos.

Com a Constituição de 18 de setembro de 1946, o orçamento deixou de ser um objeto. Comenta James Giacomoni (2000) que:

o Executivo elaborava o projeto de lei do orçamento e o encaminhava para a discussão e votação nas Casas Legislativas. Com o substituto da emenda, os legisladores co-participavam da elaboração orçamentária. Os dispositivos constitucionais sobre o orçamento **consagravam certos princípios básicos (unidade, universalidade, exclusividade e especialização)** além de evidenciar, de forma mais clara, o papel do Tribunal de Contas. (GIACOMONI, 2000, p. 55) (grifo nosso)

Com o Golpe de Estado de 1964 e a conseqüente outorga de uma nova Constituição em 24 de janeiro de 1967, o processo orçamentário brasileiro foi novamente modificado. Assim, a maior novidade foi **a retirada de prerrogativas do**

Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento. Para demonstrar o autoritarismo dessa Carta Magna, Giacomoni (2000) cita o artigo 67, § 1º dela: “*Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo.*” (Constituição do Brasil de 1967, *apud*, GIACOMONI, 2000, p. 56)

Finalmente, a Constituição democrática de 5 de outubro de 1988, trouxe duas significativas novidades ao processo orçamentário nacional: primeiro, devolveu-se ao Legislativo a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento sobre despesa e, segundo, a explicitação do princípio da universalidade orçamentária, ou seja, em face da multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público deveria merecer, portanto, a aprovação legislativa.

Entretanto, aquela que talvez tenha sido a maior inovação da Constituição Cidadã, na matéria orçamentária, foi a instituição da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou seja, a exigência de o Executivo enviar anualmente ao Legislativo um projeto de lei com o objetivo de orientar a elaboração da lei orçamentária.

2.3.3. O processo de planejamento e orçamento na CF/88

Feita essa retrospectiva do planejamento e do orçamento no Brasil, passa-se agora à visão atual dos mesmos, analisando-os tal como estão na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88. Ademais, será visto – em tópico

seguinte – como essa Lei Magna direcionou o arranjo institucional do processo de planejamento e orçamento no Estado de Minas Gerais, definido na Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 – CEMG/89.

Primeiramente, cabe frisar que na CF/88 planejamento e orçamento constituem o que Core (2001) define como **processo integrado de alocação de recursos**, ou seja, a integração das atividades de planejamento e orçamento, por meio da definição de três instrumentos, como será visto. Assim, a CF/88 trata da questão orçamentária entre os artigos 165 a 169, na seção denominada *Dos Orçamentos*. O artigo 165 esclarece quais são os três instrumentos referidos e suas funções:

1. **Plano Plurianual – PPA**: que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de natureza continuada;
2. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**: que compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
3. **Lei Orçamentária Anual – LOA**: compreendendo o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das

empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Ao contrário da LDO e da LOA que são anuais, o PPA abrange um quadriênio. No entanto, ele não coincide com a legislatura do Executivo. O primeiro ano de governo do Executivo federal balizar-se-á pelo PPA produzido na gestão que o antecedeu. Ainda nesse primeiro ano de governo, o atual Executivo formulará seu respectivo PPA, que, por sua vez, também vigorará no primeiro ano da legislatura posterior à sua. Assim, por exemplo, no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002), o Executivo produziu o PPA (2000–2003), intitulado ***Avança Brasil***.

Nesse ínterim, o ***Avança Brasil*** “incorporou na sua metodologia uma visão estratégica, dela derivando objetivos estratégicos¹¹ que possibilitam o delineamento de uma imagem de sociedade que se quer atingir (Projeto de Governo)”. (CORE, 2001, p. 28).

Vistos os atuais dispositivos constitucionais que tratam da matéria orçamentária no Brasil, cabe um último comentário:

¹¹ Tomando aqui uma definição aplicada à área privada, pode-se conceituar Planejamento Estratégico como “o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, visando ao otimizado grau de interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada” (OLIVEIRA, 2002, p. 48). Não há unanimidade na literatura, mas pode-se dizer que o planejamento estratégico compreende três etapas: um diagnóstico, que no caso do ***Avança Brasil*** foi feito através do PDRAE, no qual se faz um reconhecimento da situação atual da instituição; a definição de cenários (objetivos) futuros; e o desenho de estratégias para se alcançar essas metas futuras. O tema planejamento estratégico, com um enfoque no caso de Minas Gerais, será mais detalhadamente tratado no Capítulo seguinte deste trabalho.

Os processos de orçamentação surgem como um elemento indispensável das reformas administrativas quando se quer dirigir os governos para atuar com base na obtenção de resultados, além do controle de recursos e despesas (ARELLANO GAULT, 1999, *apud*, CORE, 2001, p. 15).

2.3.4. O processo de planejamento e orçamento na CEMG/89

A questão orçamentária é tratada na CEMG/89, entre os artigos 153 a 164, na seção denominada *Dos Orçamentos*. Nos artigos 153 e 154 dessa lei, definem-se os instrumentos de planejamento de Minas e trata do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, que é um traço peculiar do Estado, em relação à estrutura de planificação do Governo Federal. São eles:

1. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI**: elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, este documento¹² constitui o plano estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais e consolida um conjunto de grandes escolhas que orientarão a construção do futuro de Minas Gerais em um horizonte de longo prazo e sob condições de incertezas;
2. **Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG**: que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública Estadual para as despesas de capital

¹² Segundo o artigo 231, § 2º, da CEMG/89, o PMDI terá como objetivos: “I – o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado; II – a racionalização e a coordenação das ações do Governo; III – o incremento das atividades produtivas do Estado; IV – a expansão social do mercado consumidor; V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado; VI – a expansão do mercado de trabalho; VII – o desenvolvimento dos municípios de escassas condições de propulsão sócio-econômica; VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado.” (MINAS GERAIS, 2003a, p. 127)

e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada;

3. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**: que compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
4. **Lei Orçamentária Anual – LOA**: compreendendo o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Vale destacar que a LDO e a LOA são anuais, enquanto o PPAG é quadrienal e o PMDI traça as escolhas estratégicas do Estado, tendo em vista um período de longo prazo. No entanto, o PMDI e o PPAG – assim como o PPA no âmbito federal – não coincidem com a legislatura do Executivo. No primeiro ano de governo do Executivo estadual, esse orientar-se-á pelo PPAG elaborado na gestão que o antecedeu. Ainda nesse primeiro ano de governo, o atual Executivo produzirá seu respectivo PPAG, que, por sua vez, também vigorará no primeiro ano da legislatura posterior à sua. Assim, por exemplo, no atual mandato do Governador Aécio Neves (2003 a 2006), o Executivo produziu o PPAG (2004–2007).

Finalmente, outro aspecto peculiar da atividade de planejamento em Minas Gerais é a existência da Junta de Programação Orçamentária e Financeira –

JPOF¹³, que permitiu a integração entre as áreas de planejamento, orçamento e finanças no Estado:

Adicional, e particular a Minas Gerais, a Junta de Programação Orçamentária e Financeira, comitê composto por membros da Secretaria de Fazenda e de Planejamento e Gestão, funciona como instância deliberativa permanente sobre os instrumentos legais mencionados [LDO, LOA, PPAG e PMDI], acompanhamento dos resultados e prescrição, a qualquer tempo, de medidas corretivas. **Corporifica-se, assim, a integração planejamento-orçamento-finanças.** (MINAS GERAIS, 2005a, p. 73) (grifo nosso)

¹³ Como destaca a Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa de Minas Gerais do ano de 2005 *“Um último e importante aspecto desta integração planejamento-orçamento-finanças é o funcionamento da Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF), na garantia do equilíbrio fiscal. Quadrimestral ou extraordinariamente a JPOF se reúne para avaliar o comportamento das receitas e despesas. Objetivamente, o Tesouro Estadual apresenta o fluxo de recursos a utilizar – positivo ou negativo – para o quadrimestre seguinte e a área de planejamento propõe contingenciamentos ou atendimento a necessidades estratégicas. Este processo iniciou-se em fevereiro de 2004.”* (MINAS GERAIS, 2005a, p. 74)

3. EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO EM MINAS GERAIS

Este Capítulo tem como objetivo fazer uma sumária exposição da evolução do planejamento no Estado de Minas Gerais: desde aquele que a literatura considera o primeiro Plano (o *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção* de 1947), passando pelos Planos Mineiros de Desenvolvimento Econômico e Social – PMDES, até os atuais instrumentos de planificação – PMDI, PPAG, LDO e LOA –, estes últimos já conceituados no Capítulo anterior.

Em que pese à análise dos atuais PMDI (2003-2020) e PPAG (2004-2007), o intuito é de esclarecer qual o referencial estratégico de planejamento que vigora no presente Governo Estadual (2003-2006), e em que aspectos eles se diferenciam dos mecanismos pretéritos de planejamento estadual.

3.1. Histórico do Planejamento em Minas Gerais

Primeiramente, é necessário saber a distinção entre planejamento estadual e planejamento regional. Sérgio Boiser (1989) esclarece essa diferença quando afirma que:

o fato de se planejar a nível subnacional (estadual) não é condição suficiente para originar uma atividade de planejamento regional propriamente dito. Por exemplo, planejar o comportamento das variáveis agregadas a nível de uma região (produto, renda, emprego, investimento) e escolher objetivos, é simplesmente fazer planejamento econômico global em escala geográfica reduzida, porém não representa uma práxis de planejamento regional. (BOISER, *apud* MUIINHOS, 1991, p. 32)

Dito isto, a literatura – Muinhos (1991), Diniz (1982) e Cintra e Andrade (1977) – expõe como sendo a primeira experiência mineira de planejamento o ***Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção*** (1947), no Governo de Milton Campos (1946 a 1950).

O diagnóstico desse plano não foi exaustivo e completo, segundo Cintra e Andrade (1977), mas fez uma análise das causas do atraso econômico do Estado – cuja principal atividade era a agrário-mineral exportadora. Concluiu que a falta de acesso ao mar, a polarização da estrutura financeira do País localizada fora do Estado (Rio de Janeiro e São Paulo), a topografia, a escassez de energia, as deficiências do transporte e a falta de um centro que permitisse interligar os espaços econômicos do Estado eram obstáculos à expansão econômica desse.

A proposta básica do plano era o fomento à industrialização de Minas, especialmente por meio da oferta de infra-estrutura adequada (energia e transporte), uma vez que se acreditava que a industrialização seria capaz de superar o atraso econômico do Estado.

Assim, como esclarece Muinhos (1991):

A principal medida foi a criação de uma **taxa de recuperação econômica** por um prazo de seis anos, que incidiria sobre transações de qualquer natureza. A montagem da Usina Hidroelétrica de Salto Grande, a criação de uma segunda cidade industrial em Santa Luzia¹⁴, uma política de transporte e de financiamento à produção seriam as principais aplicações dos recursos provenientes desta taxa econômica. (MUIINHOS, 1991, p. 42) (grifo nosso)

Ademais, Cintra e Andrade (1977) chamam a atenção para a metodologia do plano, que, apesar de seu diagnóstico incompleto, propunha ações através de

¹⁴ A primeira cidade industrial criada, segundo Muinhos (1991), foi em Contagem em 1940 pelo, então interventor, Benedito Valadares.

projetos e medidas concretas (criação da referida taxa, investimento em transporte e infra-estrutura), com uma visão de médio prazo.

O Governo de Juscelino Kubistschek (1951 a 1954), que sucedeu Milton Campos e deu continuidade à ação de planificação no Estado, elaborou o ***Plano de Eletrificação de Minas Gerais***. Este tinha um enfoque mais restrito do que o plano pretérito, porque atribuíu o subdesenvolvimento econômico de Minas ao binômio energia e transporte.

A principal medida desse plano foi a criação da Companhia Elétrica de Minas Gerais – CEMIG, sendo uma de suas atribuições a coordenação do programa energético. Clélio Campolina Diniz (1981), citado por Muinhos (1991), ressalta o caráter pioneiro dessa empresa pública, que seria usada como apoio à expansão capitalista, servindo de modelo a várias empresas e organizações, que também foram criadas para tentar fomentar, incentivar e financiar a industrialização mineira e brasileira.

Com a CEMIG, a escassez de energia com a qual Minas se defrontava no início da década de 1950 deu lugar a um excesso de capacidade. Entretanto, a energia abundante não foi suficiente para atrair novos investimentos produtivos para o Estado, como havia sido diagnosticado. Faltavam, ainda, ações mais agressivas, na visão de Cintra e Andrade (1977). Para tanto, fundou-se o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, em 1962, aos moldes do Banco Nacional de Desenvolvimento, com a tarefa de financiar os investimentos.

O BDMG logo se transformou em uma sede da tecnocracia mineira, tornando-se um órgão de estudo governamental, especialmente no Departamento de Estudos e Planejamento. Esses técnicos, além de observarem de maneira geral a economia mineira, *“abordaram questões relacionadas com o papel dos empresários em Minas,*

com as características da sociedade e com a estrutura institucional e política do Estado”. (CINTRA e ANDRADE, 1977, p. 27). Eles argumentavam que a elite empresarial mineira era inerte e que a máquina pública deveria ser a força propulsora para a superação do subdesenvolvimento do Estado, segundo Muinhos (1991).

Um dos principais frutos do trabalho desses servidores foi o famigerado ***Diagnóstico da Economia Mineira***, de 1968. Esse documento rendeu aos técnicos do BDMG o apelido de “Profetas da Catástrofe”, dado pelos jornais da época, haja vista que:

retrata uma Minas Gerais como um Estado atribulado por inúmeros problemas, como, por exemplo, a concentração excessiva do desenvolvimento urbano, a super especialização das atividades produtivas, a falta de integração da estrutura industrial, a deterioração da agricultura, o desequilíbrio regional da economia, o alto nível de desemprego e de subemprego, a hipertrofia e desarticulação do setor público. (CINTRA e ANDRADE, 1977, p. 28)

Cabe destacar que, como será visto mais adiante neste trabalho, o *Diagnóstico* de 1968 foi fundamental para a formulação de outros planos do Estado.

Outra instituição criada, na década de 1960, para a atração e fomento da indústria no Estado foi o Instituto de Desenvolvimento Industrial – INDI. Como destaca Muinhos (1991):

aproveitando o conhecimento dos problemas do estado do BDMG e os contatos internacionais da CEMIG, estas duas instituições se juntaram para constituir o INDI. A sua função era a promoção no exterior das vantagens comparativas do investimento industrial em Minas, num momento em que era grande a liquidez internacional e favoráveis as condições políticas e econômicas para o investimento direto do resto do mundo no Brasil. (MUIINHOS, 1991, p. 44)

Cita-se, ainda, como outro marco institucional do Estado para o recebimento de investimentos industriais, a constituição da Companhia de Distritos Industriais – CDI, com o objetivo de dotar de infra-estrutura industrial várias cidades do Estado.

Finalmente, a reformulação da Secretaria de Estado de Fazenda – SEF, foi uma alteração institucional muito relevante para a recuperação da situação financeira do Estado, o que – como será visto ainda neste Capítulo – possibilitou a adoção de uma política agressiva de incentivos fiscais.

3.1.1. Planos da década de 1970

Ao longo da década de 1970, Minas Gerais teve três principais planos, os chamados Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – PMDES. O I PMDES foi lançado em 1971, o II PMDES em 1975 e o III PMDES em 1979¹⁵.

3.1.1.1. I PMDES (1971)

O I PMDES teve como sua principal base o *Diagnóstico* de 1968. Conseqüentemente, esse plano também refletiu uma visão negativa da economia do Estado, como se percebe no trecho citado por Muinhos (1991):

¹⁵ Para uma visão bem detalhada sobre os Planos Mineiros de Desenvolvimento Econômico, ver Muinhos (1991).

O modelo de desenvolvimento da economia mineira tem-se caracterizado por acentuada especialização produtiva, por pequeno dinamismo industrial (com exceção dos ramos ligados à exportação) e por um processo de deterioração das atividades agrícolas, dos quais resultam a concentração espacial e urbano do desenvolvimento e a incapacidade de gerar empregos produtivos em quantidade suficiente, provocando a emigração de grandes contingentes populacionais. (I PMDES, p. 1, *apud* MUINHOS, 1991, p. 49)

Ademais, outro problema diagnosticado pelo Plano foi denominado *hipertrofia e desarticulação do setor público*. Esta seria o número excessivo de órgãos e entidades públicas com a competência de planejar e que, no entanto, não possuíam qualquer coordenação. Assim, esse documento alertava para a necessidade de restauração do sistema de planejamento estadual, segundo Muinhos (1991).

Quanto às metas e objetivos do I PMDES, esse estabeleceu uma divisão entre aquelas de caráter nacional, as quais o Governo do Estado pretendia adotar, e as propostas para os problemas estaduais. Destaca-se que o plano definia, ainda, objetivos de longo prazo – tendo em vista uma sociedade desejada.

Assim, o plano propõe que todo o esforço do setor público para os anos de 1972 a 1976 deveria se prender às seguintes propostas:

- criar uma base institucional para o planejamento;
- intensificar o apoio ao desenvolvimento nacional;
- melhoria na utilização de recursos humanos;
- estimular a diversificação da economia;
- recuperar e expandir as atividades tradicionais (agropecuária e indústrias tradicionais);
- incentivar a reorganização espacial da economia; e
- reestruturação dos serviços sociais básicos.

Quanto à implementação do I PMDES, pode-se afirmar que ela enfrentou diversos problemas, sendo o mais grave – na opinião de Muinhos (1991) – os

aspectos institucionais, uma vez que não se conseguiu passar o controle da máquina pública aos órgãos de planejamento. Segundo esse autor, apesar da reforma administrativa¹⁶ proposta, *“as instituições da administração direta e indireta agiam descoordenadamente. O objetivo perseguido era a maximização do crescimento industrial, e o instrumento utilizado para esse fim eram os incentivos fiscais.”* (MUIINHOS, 1991, p. 78)

Cabe destacar que a reforma administrativa foi concomitante a uma grande reforma financeira no Estado, especialmente na SEF. Cintra e Andrade (1977) comentam como era a situação das finanças estaduais antes das reformas:

Durante vários anos os analistas haviam chamado atenção para a situação crítica do controle financeiro do Estado. A dívida era enorme e mal escalonada, desconhecendo-se o seu montante exatamente. **Faziam-se despesas sem o prévio conhecimento do Tesouro, que era, normalmente, apanhado de surpresa pela pressão dos credores.** O orçamento central não retratava o total das receitas previstas, nem tampouco as despesas reais. **Havia, na realidade, vários orçamentos vigorando independentemente um do outro.** (CINTRA e ANDRADE, 1977, p. 30) (grifo nosso)

Os autores comentam também as principais mudanças ocorridas:

A reforma constituiu na adoção de um sistema de “caixa único”, na fixação anual de tetos para as despesas dos órgãos da administração centralizada, e de um mecanismo de distribuição de dotações, em bases trimestrais. Combinadas à subestimação da receita, tais medidas facilitaram a limitação das despesas e a obtenção de um superávit. Portanto, a Secretaria de Fazenda garantiu-se contra as incertezas ao longo do exercício financeiro [...] (CINTRA e ANDRADE, 1977, p. 31)

Portanto, os efeitos das reformas administrativa e financeira sobre o sistema de planejamento e a política de atração de investimentos estaduais foram muito significativos, como informa Muinhos (1991):

¹⁶ Sobre a complexa reforma administrativa realizada à época e seus efeitos, ver Cintra e Andrade (1977) ou Muinhos (1991).

A reforma financeira também **fortaleceu a Secretaria de Fazenda, marginalizando o sistema de planejamento do processo de elaboração orçamentário do Estado.** Um ponto chave na relação entre a restauração das finanças públicas e a arrancada industrial, pode ser estabelecido na possibilidade que a racionalização das contas do Estado proporcionou de se ter capacidade financeira de lançar uma **política agressiva de incentivos, com vistas a atração de novos investimentos industriais para Minas Gerais.** (MUINHOS, 1991, p. 83) (grifo nosso)

3.1.1.2. II PMDES (1975)

No diagnóstico do II PMDES, optou-se por uma análise mais global e setorializada do comportamento da economia no período de 1970 a 1974, ao invés de se fazer uma análise histórica da economia mineira para se enxergar as distorções do processo econômico, o que já havia sido feito no *Diagnóstico* de 1968. Não havia uma visão integrada da atividade de planificação.

Um traço diferencial do II PMDES em relação ao primeiro foi a grande identificação daquele com o II PND, especialmente nos aspectos referentes à descentralização e desconcentração do desenvolvimento nacional, segundo Muinhos (1991). Essa convergência de ideais fica nítida no trecho extraído do II PMDES, citado por Muinhos (1991):

Poder-se-ia dizer que o Governo de Minas Gerais ao enfatizar, em sua estratégia, prioridade para a produção de bens de capital, de consumo durável, e de bens intermediários, retorna ao processo de substituição das importações e se prepara para o abastecimento do mercado nacional, procurando-se adaptar às necessidades do país, numa tentativa de contribuir para aliviar as pressões sobre a balança de pagamentos, neutralizar a crise mundial de energia e interiorizar o desenvolvimento, além de impulsionar a consolidação de seu parque industrial. (II PMDES, *apud* MUINHOS, 1991, p. 61)

O II PMDES tinha metas extremamente ambiciosas. Para citar algumas:

- crescimento anual do produto interno bruto da ordem de 10,7%;
- crescimento anual da renda *per capita* de aproximadamente 8,2%;
- crescimento anual do emprego produtivo de 2,7%;
- tornar a indústria responsável por 30% do produto interno;
- dobrar a capacidade instalada de energia elétrica;
- acrescentar 4.000 km de estradas pavimentadas e 6.000 km de estradas vicinais;
- construir uma ferrovia ligando Belo Horizonte a São Paulo;
- abastecer 80% da população urbana com água e 50% com redes de esgoto;
- construção de 30.000 residências;
- melhorias no sistema de saúde, educação, cultura, atendimento ao menor;
- outros.

Diante dessas metas que parecem extremamente ambiciosas, cabe destacar que o período de elaboração desse plano foi o chamado *Milagre Econômico Brasileiro*. No entanto, o cenário externo mundial já indicava uma forte inflexão das economias nacionais, especialmente com o aumento do preço do petróleo (Crise do Petróleo de 1974). Tal crise, certamente, contribuiu para o fracasso da implementação do II PMDES.

Em que pese à implementação do Plano, no âmbito estadual, essa enfrentou praticamente as mesmas dificuldades que o I PMDES. Ou seja, o principal problema foi a falta de centralização da atividade de planejamento pela Secretaria de

Planejamento e a falta de poder político desse órgão. Tal idéia fica clara na exposição de Muinhos (1991):

O II PMDES também apresenta uma metodologia semelhante ao anterior, [...], mas parece ter havido um amadurecimento político da SEPLAN, que passa a adotar na implementação do plano, mais explicitamente, a estratégia do planejamento para negociação¹⁷. Houve um grande acoplamento aos interesses do II PND, conseguindo-se financiamento para projetos de bens de produção. [...] (MUIINHOS, 1991, p. 111)

Porém, como no Governo Anterior, a ação do Estado nos problemas de interesse puramente internos, notadamente os sociais, foi negligente e o objetivo, como já foi colocado, foi a maximização do crescimento industrial. Aparentemente não houve um fortalecimento do poder político da Secretaria do Planejamento, que viabilizasse a adoção do plano a nível global, como estipulado no II PMDES, que pretendia a implantação de um ambicioso pacote de projetos nos diversos setores econômicos, além de se incentivar os capitais privados a complementar os investimentos requeridos. (MUIINHOS, 1991, p. 111)

3.1.1.3. III PMDES (1979)

Por se tratar de um plano elaborado já no final da década, o diagnóstico do III PMDES evidencia o acentuado período de crescimento vivido pelo Estado na década de 1970. Porém, esse plano mostra também o início do processo de reversão desse crescimento e a falta de desenvolvimento social, gerando as chamadas **três concentrações perversas**: de renda, regional (da população e do produto) e das receitas tributárias na esfera federal.

Um aspecto singular do III PMDES em relação aos dois que o precederam é a sua ênfase nos problemas sociais, tais como a marginalidade urbana, a pobreza rural e a concentração regional da produção, em detrimento tão somente do fomento ao crescimento industrial.

¹⁷ Sobre a diferença entre planejamento para negociação e planejamento participativo, ver Diniz (1982).

Essa mudança de enfoque fica ainda mais evidente na afirmação de Muinhos (1991):

É neste documento [III PMDES] que torna-se aparentemente nítido ao setor público estadual que apenas o desenvolvimento do setor industrial não é capaz de reverter o quadro de subdesenvolvimento do Estado. O crescimento econômico não consegue por si só melhorar a distribuição da renda, mas tende a agravá-la. É com este plano que a melhoria da qualidade de vida da população, que era sempre proposta como objetivo básico dos planos anteriores, assume um papel preponderante sobre o crescimento econômico. (MUIINHOS, 1991, p. 64)

Aprofundando ainda mais o seu enfoque, o III PMDES enumera dois problemas considerados prioritários: o abastecimento alimentar das populações das periferias das grandes cidades e a agricultura de baixa renda. Assim, Muinhos (1991) cita medidas específicas que são propostas para solucionar essas duas dificuldades:

- o estímulo/preço ao produtor e a localização, face ao mercado;
- política de crédito, assistência técnica, ganhos de produtividade e reunião de excedentes dos pequenos proprietários;
- apoio ao pequeno comerciante, responsável maior pelo abastecimento ao mercado periférico.

O III PMDES dá, ainda, grande importância aos chamados Programas de Desenvolvimento Rural Integrado – PDRI¹⁸, especialmente às políticas de aproveitamento do cerrado e de apoio aos pequenos produtores.

Observa-se, ainda, no III PMDES o ideal de recuperar a produção mineira em alguns setores específicos (alimentos, bebidas, têxtil e outros) e continuar com grandes projetos assumidos nos planos anteriores – Fiat, Açominas, Ferrovia do Aço. No entanto, como ressalta Muinhos (1991):

¹⁸ Sobre os PDRI, ver Muinhos (1991) em seu Capítulo 4.

No campo industrial o plano destaca o papel das **pequenas e médias empresas** no processo de desconcentração industrial, no combate às disparidades regionais, que impediram a continuação das migrações. Essas empresas seriam incentivadas a expandir e diversificar o ramo de bens de consumo não durável. (MUINHOS, 1991, p. 66) (grifo nosso)

Em relação à implementação, esse plano traz uma reviravolta no processo de planejamento. Além do III PMDES não ter mais metas megalomaniacas, segundo Muinhos (1991), havia se alterado a conjuntura econômica do País, o foco do próprio plano – passando esse a priorizar o desenvolvimento social – e, o mais importante, houve o fortalecimento institucional da Secretaria de Planejamento, naquele Governo. Assim:

A partir do III PMDES, no entanto, ocorreram mudanças. Houve o **fortalecimento político do órgão central de planejamento**. Por outro lado a crise econômica e seus principais desdobramentos inviabilizaram a manutenção da mesma linha de prioridades e enfraqueceram politicamente os seus mentores (DINIZ, 1981, *apud*, MUINHOS, 1991, p. 79) (grifo nosso)

Para finalizar, Marcelo Muinhos considera que *“com o fortalecimento político da SEPLAN, o plano tornou-se pela primeira vez o roteiro de ação do Estado, não mais tentou-se uma transformação global da economia, mas elegeu-se alguns projetos prioritários, que absorveriam grande parte da preocupação do Estado.”* (MUINHOS, 1991, p. 112)

3.1.1.4. Conclusões sobre os PMDES

Para iniciar esse tópico, a opinião de Muinhos (1991) é relevante e resume bem em que contexto de prioridades os três PMDES foram implementados:

Portanto mesmo **a política industrial posta em prática, se conseguiu captar indústrias para Minas, não solucionou vários problemas que os PMDES se propuseram a resolver**, como a desconcentração setorial e espacial da indústria e vários outros problemas sociais, que **assumiam o desenvolvimento industrial como pressuposto para a solução**, como geração de empregos compatíveis com a oferta de mão-de-obra e a elevação do nível de renda dos assalariados. (MUIINHOS, 1991, p. 91) (grifo nosso)

Dito isto, acrescenta-se o comentário crítico de Diniz (1982):

à época do I PMDES e II PMDES, na nossa concepção, houve planos mas não houve planejamento, no sentido de um processo. Embora houvesse planos formais e um sistema institucional de planejamento, acreditamos que a política econômica, nos seus aspectos mais gerais, neles não se baseou ou inspirou, aliás deles se divorciou. (DINIZ, 1982, p.139)

Tal comentário vai de encontro à idéia que se tentou demonstrar em todo o tópico anterior, qual seja a de que no I e II PMDES o sistema de planejamento governamental foi negligenciado, principalmente, em face da prioridade dada à política industrial e à falta de força política da Secretaria de Planejamento. Diferentemente, ocorreu no III PMDES, quando essa Secretaria fortaleceu-se politicamente, o que possibilitou uma maior racionalização e aperfeiçoamento das ações do Estado, haja vista a existência de um plano integrado e sistemático de ação.

Não se defende aqui que a atividade de planejamento seja uma função apenas técnica. Ao contrário, o estabelecimento das prioridades de um Governo é

assunto eminentemente político e que irá definir o plano de governo, como alertam Cintra e Andrade (1977):

Se um Estado, uma Região, uma Nação, são unidades coletivas reais, há por definição objetivos do conjunto a perseguir. Sua definição e operacionalização **não são, porém, tarefas meramente técnicas, mas sobretudo funções políticas**, envolvendo conflito, formação de consensos, exercícios de poder. (CINTRA e ANDRADE, 1977, p. 41) (grifo nosso)

Portanto, como se viu neste item, foram várias as experiências de planejamento no Estado de Minas Gerais ao longo das últimas décadas. No entanto, nenhuma dessas trazia em si a noção de planejamento estratégico, que, como será visto, é a que vigora no atual Governo do Estado.

3.2. O Planejamento Estratégico em Minas Gerais: abordagem dos PMDIs (1996-1999 e 2003-2020) e do PPAG (2004-2007)

Neste tópico, tratar-se-á da atual concepção do planejamento que vem sendo adotada pelo Governo do Estado de Minas Gerais. Essa orientação baseia-se na idéia de planejamento estratégico aliada ao modelo de Administração Pública Gerencial (voltada para os resultados) que, como visto no Capítulo 2, foi adotado pelo Governo Federal já há alguns anos.

Primeiramente, serão esclarecidos o conceito de planejamento estratégico e suas etapas. Depois, analisar-se-á o processo de planejamento, principalmente,

quanto aos instrumentos de planificação do Estado: os PMDIs (1996–1999 e 2003–2020), o PPAG (2004–2007), a LDO, e a LOA.

3.2.1. O conceito de Planejamento Estratégico

São muitos os desafios enfrentados pelos governos – seja no âmbito municipal, estadual ou federal – para modernizar suas estruturas administrativas, sendo um de seus objetivos principais fornecer ao cidadão o melhor serviço ao menor custo.

A literatura e as experiências de reforma administrativa pelo mundo são vastas e, como já visto no Capítulo 2 deste trabalho, o Governo Federal já as vem utilizando há algum tempo, especialmente a partir das orientações consubstanciadas no PDRAE.

No bojo dessas mudanças, várias técnicas aplicadas com sucesso à administração privada foram transferidas para a administração pública, entre elas o **Planejamento Estratégico** – PE.

Nas organizações privadas, estratégia pode ser definida como “o conjunto de objetivos, finalidades, metas, diretrizes fundamentais e os planos para atingir esses objetivos, postulados de forma a definir em que atividades se encontra a empresa, que tipo de empresa ela é ou deseja ser.” (ANDREWS, *apud* OLIVEIRA, 1999, p. 27).

Resgatando o já mencionado conceito de planejamento apresentado por Pfeiffer (2000), o autor afirma que planejar consiste em “definir deliberadamente e

intencionalmente objetivos e estimar as atividades necessárias para tal. O planejamento tem o propósito de ser implementado e não deve estar limitado a intenções sem relação real com a viabilidade.” (PFEIFFER, 2000 , p. 13)

Sistematizando os dois conceitos, Oliveira (2002) define PE, como sendo “o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, visando ao otimizado grau de interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada.” (OLIVEIRA, 2002 p.48).

No entender de Pfeiffer (2000), o PE teria dois propósitos:

por um lado, pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção; por outro lado, procura analisar o entorno da organização, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver. A intenção é que a organização conduza o processo de desenvolvimento para não ser conduzida por fatores externos e não controláveis. (PFEIFFER, 2000, p. 8)

Percebe-se que o PE é implementado com vistas a minimizar os percalços de uma organização diante de situações complexas e inesperadas. O intuito é obter esta solução em um menor tempo, uma vez que as pessoas estão orientadas e articuladas para um objetivo comum: diminuir as incertezas, mediante um controle sistemático.

Na literatura não há uma unanimidade quanto às etapas a serem seguidas para se chegar a um PE eficiente, e de outra forma não poderia ser. Isto por que o planejamento de uma organização envolve aspectos muito particulares dessa como, por exemplo, a sua missão, as suas metas, cultura organizacional etc.. No entanto, autores como Pfeiffer (2000) e Oliveira (2002), concordam que o PE deve-se balizar

por três marcos: um diagnóstico, um reconhecimento da situação atual da instituição; a definição de cenários (objetivos) futuros; e o desenho de estratégias para se alcançar essas metas futuras.

Essa idéia fica mais clara no diagrama (Fig. 1) extraído da obra de Pfeiffer (2000):

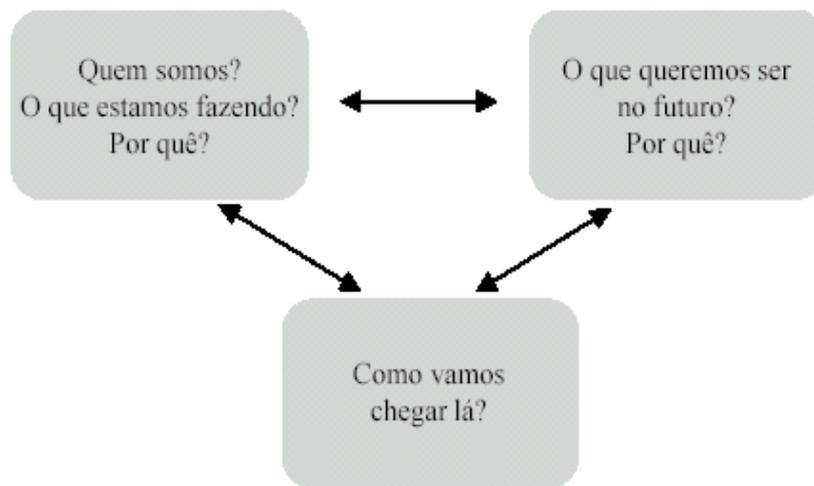


FIGURA 1 – Triângulo Interativo do Planejamento Estratégico

FONTE: Pfeiffer (2000, p. 12)

Em tempo: a metodologia utilizada pelo atual Governo do Estado de Minas Gerais (2003 a 2006) para pôr em prática seu PE é, basicamente, a mesma. O diagnóstico foi traçado pelo documento *Minas Gerais do Século XXI*, que, por sua vez, serviu de base para a elaboração do II PMDI (2003-2020), que traz os objetivos de futuro e estratégias para atingi-los.

Peter Pfeiffer entende que o PE tem como pedra angular a idéia de que **“explicar o passado ajuda a entender o presente, o que ajuda a prever o futuro, com o objetivo de exercer maior influência no futuro desenvolvimento”**. (PFEIFFER, 2000, p. 12). Para ele, os três primeiros elementos (explicar o passado, entender o

presente e prever o futuro) requerem um trabalho mais analítico, enquanto o quarto – maior influência – orienta-se para a ação. O mesmo autor acrescenta que *“Planejamento Estratégico tem de ter o claro intuito de realizar intervenções, porque entende que somente assim será possível influenciar o ambiente da organização.”* (PFEIFFER, 2000, p. 12)

Em face das significativas diferenças entre as administrações privada e pública¹⁹, o PE tal qual foi concebido para a gestão de empresas não pode ser aplicado na seara pública. É necessário adaptar os mecanismos e técnicas do PE de empresas às especificidades de cada ente público. Assim, as experiências nesse sentido no Brasil – sejam na esfera federal, estadual ou municipal – têm sido conciliadas com técnicas de gerenciamento de projetos.

Os projetos materializarão as idéias postuladas no PE. Dessa forma, pode-se definir projeto como um conjunto de medidas ou atividades que representem a base concreta de toda a estrutura teórica do PE.

Resta claro, então, que deve haver uma sintonia entre os planejamentos de projeto e o estratégico. Essa relação fica mais clara na afirmação de Oliveira (2002):

A estratégia vai estabelecer “o que” vai ser feito para se chegar à situação desejada (objetivos e desafios); o projeto vai explicitar “o como” atuar e operacionalizar as ações para realizar a decisão estratégica (OLIVEIRA, 2002, p. 229).

Para facilitar a coerência entre os planejamentos estratégico e de projetos, Pfeiffer (2000) sugere o estabelecimento de metas e o desenho de indicadores para o acompanhamento e avaliação dos riscos e recursos necessários. Importante destacar que a idéia do autor não é a de um cronograma fixo, imutável. Pelo contrário, uma das vantagens apresentadas pelo PE, segundo a literatura, é o seu

¹⁹ Sobre as significativas diferenças entre o setor público e privado, ver Pfeiffer (2000).

caráter dinâmico e sua possibilidade de rápida adaptação, diante de circunstâncias inesperadas. Por essa razão, o PE é um processo permanente, onde o ambiente da organização é observado e analisado, ações são planejadas, executadas e os seus impactos são avaliados.

3.2.2. O Planejamento Estratégico em Minas Gerais

3.2.2.1. I PMDI (1996-1999)

Cumprindo a exigência do parágrafo único do artigo 154 da CEMG/89, foi aprovado em 29 de dezembro de 1995 – por meio da Lei nº 12.051 – o I PMDI, institucionalizando, assim, a orientação estratégica da administração pública estadual.

Em seu primeiro tópico, esse Plano faz uma rápida exposição dos indicadores de desenvolvimento de Minas Gerais, até 1995, das potencialidades e vantagens relativas do Estado, das perspectivas favoráveis para a economia mineira e também dos principais desafios sociais. Porém, esse relato está longe de ser algum tipo de diagnóstico mais elaborado da situação do Estado à época.

O planejamento, segundo o I PMDI, deveria envolver:

Coordenação – mas não necessariamente de toda a máquina pública. A coordenação, tanto na elaboração dos planos como em sua execução, deve recair sobre **questões acordadas como estratégicas** para o desenvolvimento sócio-econômico do Estado, sobre **programas setoriais**

prioritários e sobre áreas onde haja interseção de políticas e ações de diferentes órgãos e entidades. Deve incluir, também, **avaliação de resultados** dos diversos programas e sistemas operacionais, como forma de se manter como norma fundamental **a busca da eficácia e da eficiência** do gasto público . (MINAS GERAIS, 1995, p. 11) (grifo nosso)

Percebe-se, por esse trecho, a clara influência do modelo de administração pública gerencial (com enfoque para os resultados), que, como visto, influenciou também a elaboração do PDRAE, no caso da União.

Tendo em vista essa premissa de planejamento, o I PMDI possuía três linhas básicas de atuação:

- a implantação de programas estruturantes;
- a coordenação de programas prioritários e de políticas, ações ou programas setoriais selecionados de acordo com as prioridades dos diversos sistemas operacionais, incluídos os programas em andamento à época; e
- o acompanhamento das ações permanentes das várias áreas de governo, sob o enfoque da avaliação de seus resultados.

Segundo o I PMDI, **programas estruturantes** podem ser definidos como:

um conjunto de atividades ou ações capazes de exercer efeitos propulsivos e dinamizadores da economia, das relações sociais e de modernização da base produtiva e das relações político-sociais do Estado, com perspectivas de profundas alterações do quadro vigente. (MINAS GERAIS, 1995, p. 12)

Com esse enfoque, foram elencados seis programas estruturantes no Plano que, por sua vez, subdividem-se, cada um, em diversas ações de menor amplitude.

Os seis são:

1. reforma e modernização do Estado;
2. implantação dos eixos estratégicos de transporte;
3. ciência e tecnologia – missões tecnológicas;

4. educação básica de qualidade para todos;
5. saúde pública; e
6. aproveitamento dos recursos hídricos para irrigação nas bacias do São Francisco, do Jequitinhonha e do Pardo.

Dentro de seu caráter estratégico, o I PMDI deveria considerar, ainda, as diretrizes básicas para as diversas políticas públicas. Essas diretrizes seriam discutidas e definidas em câmaras setoriais que comporiam o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Entre essas políticas públicas, quatro mereceram destaque e foram denominadas **programas prioritários**: habitação, saneamento, segurança pública e justiça.

Como dito anteriormente, resta claro que, em grande medida, o I PMDI se assemelhava ao PDRAE que, como já visto, foi o Plano que orientou as principais reformas gerenciais empreendidas no âmbito da União a partir de 1995. As idéias de se promover as reformas administrativa e fiscal, a instituição de programas estruturantes, a adoção da avaliação de desempenho enquanto instrumento de política de recursos humanos, os contratos de gestão são apenas algumas semelhanças que se podem enumerar em ambos os planos.

Para finalizar esse tópico, torna-se necessária uma observação: no período compreendido entre 2000 e 2003, o Governo do Estado de Minas Gerais produziu o segundo PMDI. No entanto, esse documento não foi enviado à Assembléia Legislativa do Estado e, por isso, não se transformou em lei, conforme atesta o *Relatório de Auditoria da Execução Orçamentária de 2003* produzido pela Auditoria Geral do Estado:

No transcurso do Governo Itamar Franco uma proposta de PMDI também chegou a ser elaborada. A metodologia adotada pela equipe de planejamento que elaborou essa proposta buscou a formulação de um plano com foco no desenvolvimento regional, com ampla participação social, de forma a acolher a percepção e as escolhas da sociedade mineira e capaz de mobilizar suas energias e seus recursos por meio de parcerias e da cooperação. Formulou-se um Plano que resgatasse a capacidade de planejamento governamental denominado **II PMDI, que entretanto, não foi encaminhado ao Poder Legislativo para aprovação**, apesar de ter servido de parâmetro na elaboração do PPAG referente ao período de 2000 a 2003. (MINAS GERAIS, 2004a, p.18) (grifo nosso)

Para os efeitos desse trabalho, chamar-se-á de II PMDI aquele que se refere a 2003-2020 que, assim como o primeiro, também foi aprovado pela Assembléia Legislativa, uma vez que o PMDI (2000-2003), como dito, não se institucionalizou de forma legal.

3.2.2.2. II PMDI (2003-2020)

O II PMDI foi estabelecido pela Lei nº 15.032 de 20 de janeiro de 2004. Esse Plano teve como diagnóstico o documento denominado *Minas Gerais do Século XXI*, organizado pelo BDMG.

Tendo em vista esse diagnóstico, o Colegiado de Gestão Governamental definiu, em 2003, uma carteira de **30 Projetos Estruturadores** (hoje já são 31), intitulada **Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado – GERAES**, e foi elaborado o PPAG (2004-2007). Este inclui, além do GERAES, os demais programas prioritários do Governo. Assim, o Governo Estadual conciliou as técnicas de planejamento estratégico e gestão de projetos, já conceituadas anteriormente, como se percebe no diagrama a seguir:



FIGURA 2 – O Caminho da Construção Coletiva de um Novo Tempo para Minas Gerais

FONTE: Sítio da SEPLAG <<http://www.seplag.mg.gov.br>>. Acesso em: 2005.

Os projetos estruturadores foram criados como ferramentas para tornar realidade a “Visão de Futuro”, presente no II PMDI. Por seu caráter estratégico e função de “alavancagem” de um conjunto de iniciativas, o projeto estruturador é submetido a um processo de gerenciamento intensivo, o que vem sendo realizado pela Superintendência Central de Planejamento – SUCEP, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG.

Fabiano Garcia Core (2001) – estudando a reforma gerencial operada no Governo Federal no fim da década de 1990 e que, em grande medida se assemelha à realizada no Governo Aécio Neves (2003-2006) em Minas – afirma que:

Na reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento, na impossibilidade de se proceder à autonomização dos serviços públicos via descentralização organizacional, entendeu-se que os **programas** poderiam exercer essa função, na medida que passassem a representar verdadeiras **unidades autônomas de gestão**. A partir dos problemas, seriam identificados os objetivos e delineados os programas necessários ao atingimento desses objetivos que levariam à solução dos problemas. Os programas, como unidades autônomas de gestão, estariam sob a responsabilidade de **gerentes**, pessoalmente identificados, que **teriam o poder e autoridade para mobilizar os recursos requeridos para o desenvolvimento e execução de sua missão**. Como aos gerentes são

atribuídos poder e autoridade, é fundamental que se repensassem as estruturas administrativas dos órgãos e entidades públicas, de uma maneira que se compatibilizasse a distribuição de funções já consolidadas com as novas responsabilidades dos gerentes. (CORE, 2001, p. 32) (grifo nosso)

Nessa citação, o autor apresenta a figura do **gerente de programas**²⁰, que foi utilizado no Governo Federal e, agora, também no Governo Estadual como um mecanismo de individualização de responsabilidades e uma forma de se cobrar resultados. Essa idéia fica mais nítida em outra assertiva de Core (2001):

A saída talvez seja, dentro do princípio de um orçamento por produtos e resultados, enxergar, por enquanto, **o gerente**²¹ **como aquele preposto do ministro** [secretário, no caso dos Estados] **com a responsabilidade pela cobrança dos resultados (outcomes) dos programas**, avaliados em função de problemas resolvidos e com ajuda dos indicadores estabelecidos. **É uma figura nova, exercendo função também nova**, que não se confunde, portanto, com as habituais funções das estruturas dos ministérios [secretarias, nos Estados]. (CORE, 2001, p. 35) (grifo nosso)

Essa individualização de responsabilidades e cobrança de resultados é um dos sinais da adoção do modelo de Administração Pública Gerencial – já explicado no Capítulo 2 deste trabalho – adotado pelo Governo do Estado, assim como já havia feito a União.

Para finalizar esse Capítulo, transcreve-se uma esquematização feita por Core (2001), que resume o conjunto de mudanças sobre a estrutura do planejamento e orçamento, promovidas pela reforma gerencial no âmbito federal, mas que se aplica perfeitamente, como já se argumentou, ao caso mineiro:

Visto de uma forma esquemática, essa nova maneira de pensar e fazer planejamento e orçamento, com base no MTO-2000, assim se apresenta:

²⁰ A única diferença, nesse aspecto, entre as experiências Federal e Estadual é quanto à terminologia adotada: enquanto a União chama suas principais estruturas de ação de *programas*, o Estado chama de *projetos estruturadores*. No entanto, a concepção e a finalidade de ambos é exatamente a mesma.

²¹ A título de curiosidade, no caso de Minas Gerais, cada projeto estruturador, possui dois gerentes: um principal, o Gerente Executivo e outro que o auxilia, o Gerente Adjunto.

a) Visão estratégica, com o estabelecimento de **objetivos**; b) Identificação dos **problemas** a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, objetivando tornar realidade essa visão estratégica; c) Concepção dos **programas** que deverão ser implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades; d) Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos **produtos**, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades; e) Atribuição de **indicadores** aos objetivos, e aos produtos, **metas**; f) Programas como **unidades autônomas de gestão**; e g) Responsabilidades personalizadas com a designação de **gerentes** para os programas. (CORE, 2001, p. 33)

4. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O PRM E O PEMR

Este Capítulo tem como objetivo fazer uma análise comparativa entre o **Programa de Reestruturação e Modernização da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais** – PRM e o **Projeto Estruturador de Modernização da Receita** – PEMR, da mesma Secretaria.

Esse estudo visa salientar, ainda, a importância dessas duas tentativas de modernização da SEF e seus principais resultados, inseridas em uma política de constante busca pela modernização, que caracteriza tal Secretaria. Destaca-se que o momento é bastante apropriado para tal análise, haja vista que o PRM encerra-se em dezembro deste ano (2005), enquanto o PEMR²², no ano de 2006, será ampliado, de tal forma a abranger toda a SEF.

Para tanto, primeiramente, far-se-á uma rápida exposição da história da SEF e de suas atuais competências. Depois, explicitar-se-á as propostas, abrangência, atividades e principais resultados tanto do programa quanto do projeto estruturador, com base nos dados disponíveis até outubro de 2005. No caso, do PRM, será visto, ainda, as alterações que esse programa sofreu ao longo de sua execução.

Finalmente, destacar-se-á os pontos de semelhança e diferença entre ambos (programa e projeto estruturador), inclusive quanto à adoção da técnica de planejamento estratégico, que já foi definida no Capítulo anterior deste trabalho.

²² Cabe mencionar que o PEMR, até 2005, abrange apenas a Subsecretaria da Receita Estadual – SRE. Em 2006, esse projeto será redefinido e ampliado, de tal forma a atuar também no âmbito do Subsecretaria do Tesouro Estadual, além de ter seu nome alterado para **Projeto Estruturador de Modernização da Fazenda Estadual**.

4.1. Histórico da SEF

Com a publicação da Lei nº 06 de 16 de outubro de 1891, criou-se a Secretaria de Finanças do Estado de Minas Gerais, tendo como atribuições a arrecadação, fiscalização, contabilidade e estruturação da receita e da despesa do Estado, e os movimentos de fundo e operações de crédito. Até 1897, sua sede era a conhecida “Casa dos Contos”, na então capital mineira: Ouro Preto. Com a transferência da capital para Belo Horizonte em 1897, a matriz da Secretaria de Finanças também se mudou para essa cidade.

Segundo Matos (1991), desde a sua criação em 1891, a SEF passou por três principais períodos: o primeiro que foi até 1934 e teve como base o imposto sobre a exportação de café; o segundo que foi até 1967 e teve como seu alicerce o Imposto sobre Vendas e Consignações, criado em 1935; e o terceiro, que se estende até hoje, a partir da criação, em 1968, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Nesse último período, conforme o mesmo autor, *“o governo passou a usar o imposto como incentivo à industrialização, tornando-se sócio em diversos projetos industriais, reformulando a política financeira. O governo centralizou a arrecadação nos bancos e extinguiu as Coletorias Estaduais [...]”* (MATOS, 1991, p. 27)

Cabe frisar que em 1963, a Secretaria de Finanças passou a ser denominada Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

Já em 1985, publicou-se a Lei Delegada nº 06 de 28 de agosto, que dispunha sobre a estrutura orgânica da Administração Estadual e estabelecia normas para a modernização institucional, dentre outros órgãos, da SEF. Essa Lei Delegada foi importante, segundo Matos (1991), porque criou a *Superintendência de Auditoria*,

Inspeção e Controle, subordinada à SEF, e fez com que a *Auditoria Geral do Estado* se subordinasse diretamente ao Governador do Estado.

Finalmente, a atual estrutura e competências da SEF são definidas pela Lei Delegada nº 60, de 29 de janeiro de 2003, e pelo Decreto nº 43.193, de 14 de fevereiro de 2003. O artigo 2º desse Decreto dispõe qual é a finalidade dessa Secretaria:

Art. 2º - A Secretaria de Estado de Fazenda tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar a política tributária e fiscal, a gestão dos recursos financeiros e responsabilizar-se pela sua implementação, provimento, controle e administração dos recursos financeiros necessários à consecução dos objetivos da administração pública estadual [...] (MINAS GERAIS, 2003b)

4.2. O PNAFE

A partir de uma iniciativa do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – para apoiar a modernização fiscal dos estados brasileiros e do Distrito Federal, esse banco aprovou, em 11 de dezembro de 1996, um empréstimo de US\$ 500 milhões (quinhentos milhões de dólares americanos) ao Brasil, segundo informações do sítio do Ministério da Fazenda (<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/>). Conforme o mesmo sítio, tal aporte de recursos externos faz parte do orçamento global de R\$ 1 bilhão (um bilhão de reais) voltados, exclusivamente, para investimentos dirigidos à instrumentalização das gestões tributária e financeira das secretarias estaduais de fazenda, finanças ou tributação.

A maneira encontrada pelo BID e pela União para pôr em prática esse processo de modernização fiscal dos estados brasileiros e do Distrito Federal foi a

criação do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE.

Segundo o *Regulamento Operativo* do PNAFE, esse Programa tem como **objetivo geral**: “melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais”.

Já a sua **missão**, como consta do citado sítio do Ministério da Fazenda, consiste em: “assegurar o fortalecimento e modernização das administrações fiscais dos Estados, para que assumam, em definitivo, a parcela que lhes cabe de instrumentos da eficácia do Sistema Fiscal brasileiro, assegurando, por outro lado racionalidade e transparência no manejo dos recursos públicos por parte dos Estados brasileiros”.

Ainda segundo o mesmo sítio, a **principal característica** do PNAFE é: “ser um programa de fortalecimento institucional voltado para a melhora qualitativa e quantitativa da arrecadação tributária, com maior justiça fiscal e para a otimização do gasto público, ao mesmo tempo em que aparece como instrumento fundamental para a recuperação da capacidade de investimento dos Estados brasileiros e, assim, o fortalecimento da própria federação.”

Para alcançar o supracitado objetivo geral, como informa o *Regulamento Operativo*, o PNAFE apoiou a criação de Programas específicos de modernização fiscal nos estados e no Distrito Federal, destinados a:

- aperfeiçoar os mecanismos legais, operacionais, administrativos e tecnológicos com que contam os distintos órgãos responsáveis pela administração fiscal dos Estados;
- fortalecer e integrar a administração financeira e consolidar a auditoria e o controle internos dos Estados;

- aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização tributárias; e
- agilizar a cobrança coativa da dívida tributária e fortalecer os processos de integração entre as administrações tributárias e os órgãos de cobrança judicial.

Os **resultados mais expressivos esperados** como decorrência da execução do PNAFE – segundo o documento *Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros*, que traz um relatório dos resultados do Programa por estado até o ano de 2000, disponível também no sítio do Ministério da Fazenda – são: “o crescimento na arrecadação de tributos e um gasto público de melhor qualidade”.

A **execução** do PNAFE é feita através de dois componentes principais:

a) Assistência Técnica e Coordenação;

b) Administração Fiscal, subdividido em:

▪ **Administração Tributária**; e

▪ **Administração Financeira**.

O componente de *Assistência Técnica e Coordenação* é voltado para as atividades de supervisão, integração e coordenação de todo o Programa, exercidas na Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, pela Unidade Coordenação do Programa – UCP. As atribuições da UCP, segundo o *Regulamento Operativo* são:

- a) apoiar os Estados na elaboração dos Projetos;
- b) certificar a elegibilidade dos Estados para participar do Programa e dos Projetos a serem financiados com recursos do Programa;

- c) coordenar a formalização dos contratos entre os Estados e a Caixa Econômica Federal²³;
- d) supervisionar a execução desses contratos;
- e) aprovar a programação de desembolso de acordo com o regulamento operativo;
- f) fomentar e coordenar as propostas de integração dos Projetos em nível estadual e nacional;
- g) fomentar o intercâmbio de informações e experiências entre os Projetos, no âmbito nacional e internacional, através de seminários e cursos, a fim de alcançar economias de escala;
- h) coordenar com o BID os procedimentos de aprovação e execução dos Projetos e prestar apoio ao BID nas avaliações periódicas.

Já o componente de *Administração Fiscal* é dirigido ao financiamento de **Projetos** específicos voltados para o fortalecimento institucional das Secretarias de Fazenda, Tributação e/ou Planejamento dos Estados, desdobrando-se em dois subcomponentes: um **Projeto de Administração Tributária** e outro **Projeto de Administração Financeira**.

Os Projetos elaborados pelos Estados ou Distrito Federal deveriam atender a alguns requisitos para serem declarados elegíveis e, então, haver a assinatura do convênio entre Estado ou Distrito Federal e União. Os principais requisitos de elegibilidade seriam:

²³ Segundo o *Regulamento Operativo*, é feito um contrato de empréstimo entre o BID a União, sendo aquele o outorgante e este o mutuário do empréstimo. A Caixa Econômica Federal funciona como agente financeiro repassando os recursos do mutuário (União), ao Estado ou Distrito Federal (beneficiário e submutuário), através de um subempréstimo. Entre a União e o Estado ou Distrito Federal, é firmado um convênio de participação no PNAFE, que torna esses últimos, responsáveis pela elaboração e execução de projetos específicos.

- a) criação da Unidade de Coordenação Estadual – UCE²⁴ composta de um coordenador, diretamente subordinado ao Secretário ou outro dirigente encarregado da(s) área(s) coberta(s) pelo Projeto, dois subcoordenadores, sendo um responsável pela área técnica e outro pela área administrativa-financeira, um especialista em tecnologia de informação, um em recursos humanos, um em desenvolvimento organizacional e de seis a oito especialistas nas seguintes áreas: **tributária** – fiscalização, arrecadação, cobrança, contencioso, cadastro de contribuintes, legislação tributária, assistência ao contribuinte; e **financeira** – orçamento, contabilidade pública, tesouro, auditoria, administração financeira, controle interno e da dívida pública;
- b) alocação no orçamento estadual de recursos de contrapartida requeridos para o financiamento complementar²⁵ do Projeto ou apresentação de evidências de que tais recursos estão comprometidos para garantir a execução do Projeto durante o primeiro ano;
- c) demonstrar a existência de aprovação legislativa para a obtenção do subempréstimo e a concessão de garantias;
- d) responder ao questionário de levantamento de dados.

²⁴ A UCE é uma unidade formalmente criada junto à SEF, no caso de Minas Gerais, e tem as seguintes atribuições: a) elaboração dos Projetos; b) coordenação e supervisão da execução dos Projetos; c) administração da aplicação dos recursos financeiros. Cabe frisar que, como será visto mais à frente neste trabalho, a criação dessas unidades de acompanhamento sistemático da execução de projetos faz parte da metodologia do planejamento estratégico, haja vista que tanto o PRM, quanto o PEMR têm órgãos com essa função.

²⁵ O financiamento dos Projetos aprovados pelo PNAFE são realizados da seguinte forma: 50% (cinquenta por cento) com recursos do BID e 50% (cinquenta por cento) com recursos do próprio Estado ou Distrito Federal – na forma de contrapartida –, que no caso de Minas Gerais são parcialmente assegurados pela existência de uma taxa específica por serviços de expediente prestados pela SEF ao contribuinte.

O **monitoramento** da execução dos Projetos é feito por meio de relatórios produzidos pela UCE e enviados à UCP. São eles:

1. **Relatório de Progresso:** durante o período de execução do Projeto, a UCE deve apresentar relatórios **semestrais**, no prazo máximo de dez dias após o encerramento do semestre correspondente, contendo: a) um cronograma de trabalho para os seis meses seguintes ao encerramento do semestre, com indicação das metas e objetivos a serem atingidos; b) uma indicação do grau de cumprimento do cronograma, metas e resultados do Projeto durante o semestre que se encerrou; c) uma avaliação dos problemas detectados e que tenham afetado o andamento do Projeto;
2. **Relatório Final:** dentro do prazo máximo de trinta dias após a conclusão de cada Projeto, a UCE deve apresentar um relatório final, contendo: a) uma análise das metas e resultados alcançados com o Projeto; b) os principais obstáculos que possam haver afetado a execução do Projeto; c) as conclusões e recomendações que se poderiam levar em conta na elaboração e execução de operações futuras com características semelhantes às do Projeto executado;
3. **Relatório Financeiro:** dentro do prazo máximo de sessenta dias após encerrado cada ano-calendário, a UCE deve encaminhar relatório, contendo a indicação do uso dos recursos do financiamento e da contrapartida, através de apresentação das demonstrações financeiras do Projeto devidamente auditadas por auditores independentes.

A estrutura de cada Projeto a ser aprovado pela UCP, deve focar-se nos processos organizacionais, denominados **Componentes**. Esses componentes são

comuns, quando constam dos dois projetos, ou **específicos**, quando constam de apenas um. Já as **Categorias de Investimento** constituem os recursos a serem utilizados pelo Projeto para desenvolver os seus Componentes. Há, ainda, as chamadas **Atividades por Componente**, que deviam constar de uma matriz específica, onde a UCE diria as ações a serem desenvolvidas em cada Componente ou agrupamento de até dois Componentes cujas propostas sejam complementares. Todos esses conceitos foram retirados do *Manual de Elaboração de Projetos – anexo ao Regulamento Operativo* – e serão melhor entendidos quando, no próximo item, será analisada a implantação do PNAFE em Minas Gerais.

Esclarecidas as exigências do PNAFE, seu objetivo, sua estrutura, enfim, seus traços gerais, passa-se, agora, ao estudo de sua aplicação ao estado de Minas Gerais, o que se deu por meio do ***Programa de Reestruturação e Modernização da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais*** – PRM.

4.3. O PNAFE em Minas Gerais: o PRM

A partir de um convênio assinado em 13 de dezembro de 1996 entre a União e o Governo do Estado de Minas Gerais, esse Estado aderiu ao PNAFE. Como mencionado anteriormente, o PNAFE se materializou em Minas por meio da criação do ***Programa de Reestruturação e Modernização da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais*** – PRM.

O limite de recursos autorizados pelo BID para serem repassados ao Estado em função do PNAFE – segundo o artigo 1º, inciso XI da Resolução nº 91 do

Senado Federal, de 23 de Setembro de 1997 – foi de US\$ 25,000,000,00 (vinte e cinco milhões de dólares norte-americanos), ao longo de toda a execução do Programa. Como contrapartida, o Governo estadual seria responsável por outros US\$ 25,000,000,00 (vinte e cinco milhões de dólares norte-americanos), totalizando um orçamento de US\$ 50,000,000,00 (cinquenta milhões de dólares norte-americanos).

O convênio inicial assinado em dezembro de 1996, que a princípio duraria até 31 de março de 2000, foi renovado quatro vezes. No entanto, o valor citado do orçamento do Programa manteve-se o mesmo, apesar dessas renovações. Estas ocorreram:

- **1ª Renovação:** prorrogado de 31 de março de 2000 até 31 de março de 2002, para adequar o PRM ao PMDI (2000-2003) que, como já visto neste trabalho, foi produzido, mas não encaminhado à Assembléia Legislativa de Minas Gerais;
- **2ª Renovação:** prorrogado de 31 de março de 2002 até 31 de dezembro de 2003. Nessa oportunidade, a Unidade de Coordenação Estadual de Minas Gerais – UCE/MG reduziu a amplitude do PRM e centrou esforços em atividades consideradas imprescindíveis, segundo a *Revisão do PRM* de maio de 2005;
- **3ª Renovação:** prorrogado de 31 de dezembro de 2003 até 31 de dezembro de 2004. Houve, nessa ocasião, uma redefinição das ações previstas no PRM, com vistas a conciliá-lo às orientações do Governo Estadual que assumia (2003-2006);
- **4ª Renovação:** prorrogado de 31 de dezembro de 2004 até 31 de dezembro de 2005, teve como objetivo corrigir o descompasso

existente entre os saldos em reais (R\$ 766.334,63) e em dólares americanos (US\$ 23,147.16), na fonte financiada pelo BID, na *Categoria* “Infra-estrutura”, como consequência dos acertos promovidos em 2002 **quando do processo de ajuste das perdas cambiais**. Assim, houve a necessidade de se remanejar recursos entre *Categorias de Investimento* de forma a honrar os compromissos já assumidos, segundo a *Revisão do PRM* de maio de 2005.

Para o desenho do PRM em 1997, a SEF utilizou como base o *Manual de Elaboração de Projetos* que – como já mencionado – vem em anexo ao *Regulamento Operativo* do PNAFE. Analisando esse manual e adequando-o à realidade da SEF, a UCE/MG optou por três *Componentes Comuns* (componentes que integram tanto o *Projeto Administração Tributária* quanto o de *Administração Financeira*), entre os cinco possíveis. Os escolhidos foram: **1 – Organização e Gestão; 2 – Tecnologia de Informação; 3 – Coordenação do Projeto**. Cabe frisar que desde 2000 (quando houve uma revisão do PRM, como será visto) até o atual desenho do PRM (2005) foi acrescentado mais um *Componente Comum*: **Integração**.

Entre os *Componentes Específicos* escolhidos em 1997 para o *Projeto de Administração Tributária*, esses se mantêm os mesmos ainda hoje. São eles: **1 – Cobrança Administrativa e Judicial; 2 – Fiscalização; 3 – Contencioso Administrativo e Judicial; 4 – Atendimento ao Contribuinte**.

Já os *Componentes Específicos* inicialmente escolhidos para o *Projeto de Administração Financeira*, sofreram mudanças. Em 1997, esses componentes eram cinco: **1 – Orçamento; 2 – Controle Financeiro; 3 – Auditoria e Controle Interno; 4 – Sistema Integrado de Administração Financeira; 5 – Dívida Pública**. Porém,

houve uma revisão do PRM em abril de 2000 – como será visto a seguir – onde a única *Atividade* correspondente ao *Componente Específico* “Orçamento” e as *Atividades* correspondentes ao *Componente Específico* “Dívida Pública” foram realocadas para o *Componente Específico* “Sistema Integrado de Administração Financeira”, sendo excluídos aqueles dois *Componentes Específicos*. Em suma, hoje apenas três desses *Componentes Específicos* continuam a integrar o *Projeto de Administração Financeira*: **Controle Financeiro, Auditoria e Controle Interno e Sistema Integrado de Administração Financeira**. Mesmo assim, apesar de formalmente ainda existirem esses três *Componentes Específicos*, na prática só existe o componente “Sistema Integrado de Administração Financeira”. Isto porque, as *Atividades* dos dois outros foram paralisadas e excluídas em 31 de dezembro de 2001 e seus recursos realocados para o SIAFI, como se pode perceber a partir da leitura do *XVI Relatório de Progresso* do PRM.

Como já mencionado, cada *Componente* se desdobra em várias *Atividades por Componentes*. Ademais, essas atividades estão dentro de cinco *Categorias de Investimento*, que, por sua vez, são os recursos a serem utilizados pelo Projeto para desenvolver os seus *Componentes*. As *Categorias* são: **1 – Capacitação; 2 – Consultoria; 3 – Equipamentos - Informática; 4 – Equipamentos - Apoio e Comunicação; 5 – Infra-estrutura - Obras e Instalações**.

Cada uma dessas categorias tem limites percentuais de gastos, estipulados no *Regulamento Operativo*, em relação ao orçamento global do Programa. Assim, o limite para Capacitação é de 25% (vinte e cinco por cento); para Consultoria, também 25% (vinte e cinco por cento); para Equipamentos – Informática é de 30% (trinta por cento); para Equipamentos - Apoio e Comunicação é de 10% (dez por cento); e para Infra-estrutura - Obras e Instalações também 10% (dez por cento).

Importante destacar que, como será visto a seguir, alguns desses limites podem ser ultrapassados, como ocorreu no caso mineiro, desde que autorizado pela UCP e tendo em vista razões plausíveis.

Feita a explicação da estrutura do PRM, esta parecer ser extremamente complexa. Entretanto, seu entendimento é facilitado quando se tem acesso às diversas matrizes que compõem tanto a *Revisão* de maio de 2005, quanto os *Relatórios de Progresso*. A título exemplificativo, o modelo de uma dessas matrizes foi anexado a este trabalho²⁶.

Dito isto, frisa-se que desde a criação do PRM, este passou por seis revisões. Estas ocorreram: a primeira em abril de 2000, a segunda em abril de 2002, a terceira em setembro de 2003, a quarta em abril de 2004, a quinta em setembro de 2004 e a sexta em abril de 2005. Tais revisões tiveram como objetivo ajustar o Programa às demandas e carências da SEF. Ademais, por si tratar de uma Secretaria que possui problemas extremamente complexos, novos e singulares, o PRM não poderia ser realizado de maneira estanque, haja vista ser ele um Programa de execução relativamente extensa (1996 a 2005). Reforça-se, ainda, que a metodologia do planejamento estratégico prevê que os programas/projetos devem passar por revisões periódicas e, por isso, tal técnica (do planejamento estratégico) é dinâmica.

Nas revisões, houve mudanças nas *Atividades por Componente*, nos *Componentes Comuns e Específicos* – já citadas – e também nos percentuais de cada *Categoria de Investimento*, como se percebe na tabela a seguir:

²⁶ Para melhor compreensão, ver Minas Gerais (1997).

QUADRO COMPARATIVO DOS PERCENTUAIS DAS MATRIZES DE INVESTIMENTOS

Em porcentagem (%)

MATRIZ PROJETO	Capacitação	Consultoria	Equipamentos de Informática	Equipamentos de Apoio e Comunicação	Infra-estrutura Obras e Instalações
Original	25	20,1	36,87	9,03	9
Revisão Abr/2000	23,6	26,7	30,5	5,7	13,5
Revisão Abr/2002	15,34	34,34	31,64	6,03	12,65
Revisão Set/2003	12,56	39,47	34,89	4,19	8,89
Revisão Abr/2004	11,94	31,59	42,64	4,75	9,09
Revisão Set/2004	9,69	28,25	44,08	7,95	10,03
Revisão Abr/2005	7,76	28,27	43,34	8,02	12,61
Limite	25	25	30	10	10

Fonte: *Revisão do PRM* de maio de 2005

A partir desse quadro é possível constatar que, ao longo da execução do PRM, as *Categorias de Investimento* de **Consultoria**, **Infra-estrutura - Obras e Instalações** e, principalmente, **Equipamentos - Informática** foram consideradas prioritárias – haja vista as recorrentes oportunidades em que as mesmas ultrapassaram os seus respectivos limites de recursos – em detrimento das demais categorias, especialmente a questão da **Capacitação**.

Nesse ínterim, importante destacar que a revisão ocorrida em abril de 2005, segundo o relatório produzido pela UCE/MG para esse fim, teve como principal objetivo promover a permuta de ações entre o PRM e o PEMR, com vistas a garantir

a “conclusão prioritária da nova sistemática afeta ao Crédito Tributário, ao IPVA e à Arrecadação Estadual e assegurar a aplicação tempestiva de recursos do PNAFE em benefício da SEF/MG”. Essa ponderação por parte dos próprios planejadores do PRM e do PEMR reforça, ainda mais, a necessidade de se conhecer as semelhanças e diferenças entre os dois programas/projetos, o que é o intuito deste trabalho.

Em que pese ao orçamento por Projeto do PRM, percebe-se uma grande disparidade, segundo os dados da *Revisão* de maio de 2005. O *Projeto de Administração Tributária* terá até o fim deste ano um orçamento acumulado de R\$ 75.484,8 mil (setenta e cinco milhões, quatrocentos e oitenta e quatro mil e oitocentos reais), enquanto o *Projeto de Administração Financeira* terá um acumulado de R\$ 3.917,2 mil (três milhões, novecentos e dezessete mil e duzentos reais). Isto se justifica pelo fato do *Projeto de Administração Financeira*, na prática, estar todo estruturado apenas no *Componente Específico* SIAFI, como já comentado acima, enquanto o *Projeto de Administração Tributária* abrange quatro *Componentes Específicos*.

Assim, a previsão para o orçamento acumulado dos dois Projetos que compõem o PRM – desde o seu início em 1997 até o fim deste ano (2005) – é de R\$ 96.136 mil (noventa e seis milhões, cento e trinta e seis mil reais), sendo esse valor referente apenas a recursos de investimento, uma vez que o **Programa não financia despesas de custeio**.

Esse orçamento é dividido em cinco itens, quais sejam: Administração, Investimento Básico (que inclui aquelas cinco *Categorias de Investimento* supracitadas), Outros Investimentos, Imprevistos e Gastos Financeiros. Não será analisado de forma pormenorizada os gastos de cada um desses itens aqui, pois

isso fugiria do foco deste trabalho. Cabe ressaltar, que o financiamento do PRM, conforme acordado no convênio, foi dividido igualmente entre o BID e o Governo do Estado, cabendo a cada um, segundo a previsão da *Revisão* de maio de 2005, R\$ 48.068 mil (quarenta e oito milhões e sessenta e oito mil reais).

Agora, far-se-á uma rápida análise das *Atividades* executadas ou ainda em execução do PRM. Para a escolha das *Atividades* discutidas aqui, não houve um critério mais rigoroso, e sim uma opção subjetiva tendo em vista os objetivos desse trabalho. Os dados a seguir citados foram extraídos da *Revisão do PRM* de maio de 2005 e do *XVI Relatório de Progresso* do PRM que, por sua vez, cobriu todas as *Atividades* executadas até dezembro de 2004. Quando da produção deste trabalho, o *XVII Relatório de Progresso*, referente ao primeiro semestre de 2005, ainda não havia sido concluído pela UCE/MG.

4.3.1. *Atividades dos Componentes Comuns*

As *matrizes de atividades* que fazem parte da *Revisão do PRM de maio de 2005* possuem quatro colunas. Nestas estão: *Atividades*, onde se faz a descrição sucinta de cada atividade; *Resultados Esperados*, onde se colocam os objetivos de cada atividade; *Meios de Verificação*, onde são descritos o que se pode chamar de “indicadores das atividades”; *Prazo*, onde se estabelece o prazo para a conclusão da atividade; e *Recursos*, onde se especifica a origem do recurso que financiará a respectiva atividade, dentro daquelas cinco opções citadas de *Categorias de Investimento*.

O **Componente Comum “Organização e Gestão”** possui quatro *Atividades*, quais sejam:

- *Implantar a Gestão pela Qualidade Total*: espera-se com essa ação, promover uma modificação na forma de administrar dos dirigentes e funcionários, através de uma mudança de cultura organizacional, de tal forma que esses servidores se orientem pelo modelo de administração pública gerencial. Seu principal indicador seria a própria maneira de atuar dos funcionários da SEF (voltada para os resultados e para a prestação de serviços de qualidade ao cidadão). Para tanto, foram gastos na categoria de investimento *Capacitação*, até março de 2005, cerca de R\$ 382 mil (trezentos e oitenta e dois mil reais) em cursos de gestão pela qualidade total e R\$ 72.278 (setenta e dois mil, duzentos e setenta e oito reais) na categoria *Consultoria*.

- *Finalizar a reestruturação administrativa das áreas de tributação, arrecadação, fiscalização e planejamento, orçamento e administração financeira*: essa atividade tem como resultado esperado a consolidação do modelo regionalizado e descentralizado de administrações fazendárias e procuradorias regionais, além da descentralização da gestão dos recursos orçamentários, administração geral e financeira da sede para o nível local. Um de seus efeitos foi a publicação da Lei nº 12.984 de 30 de julho de 1998, que dispõe sobre o sistema estadual de finanças e a estrutura orgânica da SEF e dá outras providências.

- *Reestruturar a gestão de recursos humanos*: essa ação, que por sua vez é muito semelhante à de Implantação da Gestão por Qualidade Total, visa à melhoria: da qualificação técnica dos servidores fazendários, da capacidade gerencial na SEF e da qualidade dos serviços prestados por essa Secretaria. Para a consecução desse objetivo, foram investidos, R\$ 260.678 (duzentos e sessenta mil,

seiscentos e setenta e oito reais), até março de 2005. Tal recurso financiou a realização de diversos seminários, visitas técnicas, cursos de pós-graduação e de melhoria da gestão de pessoal, aquisição de projetores multimídias, dentre outras medidas.

- Reestruturar o apoio logístico: pretende-se o aperfeiçoamento dos sistemas de controle, com vistas a facilitar a sua interação com as áreas finalísticas. Para esse fim, foram capacitados servidores em cursos de gestão orçamentária, financeira e de materiais, foram adquiridos dois caminhões, além de outras ações, totalizando, até março de 2005, investimentos da ordem de R\$ 240 mil (duzentos e quarenta mil reais).

O **Componente Comum “Tecnologia de Informação”** possui duas *Atividades*, quais sejam:

- Concluir a implantação da Rede Fazendária de Informática: essa ação visa a assegurar que os diversos componentes da Rede Fazendária sejam implementados de forma coordenada e harmônica, a ampliar a autonomia de gestão por parte daqueles que efetivamente utilizam os recursos de informática e a fortalecer as atividades de informática no contexto de planejamento e coordenação geral. Para tanto, está sendo executado, dentre outras coisas, o Projeto PROMAT – Processos Administrativo-Tributários –, que objetiva padronizar e informatizar os processos relativos ao universo das informações administrativo-tributárias, tendo como eixo principal o cadastro de contribuintes do ICMS e o relacionamento desses contribuintes com o Estado. Em termos de realizações, até junho de 2005: foram instalados 5.100 (cinco mil e cem) pontos de cabeamento lógico e elétrico e 32 (trinta e dois) servidores de rede; aquisição de 662 (seiscentas e sessenta e duas) impressoras, 2.294 (dois mil, duzentos e noventa e quatro) microcomputadores e

notebooks; treinamento de servidores em cursos de microinformática; dentre várias outras medidas. Importante destacar que essa atividade teve investimentos acumulados significativos de, aproximadamente, R\$ 21 milhões (vinte e um milhões de reais).

- Conversão do sistema SICAF: essa ação pretendeu converter o Sistema Informatizado de Controle da Arrecadação e Fiscalização – SICAF, do ambiente mainframe para a plataforma Sun Risc/Solaris sem modificação conceitual. Para esse fim, a principal medida foi a contratação, durante seis meses e meio, de uma consultoria que prestou serviços de análise, programação e administração de banco de dados para a referida conversão do ambiente do SICAF.

O **Componente Comum “Coordenação do Projeto”** possui uma única *Atividade*, qual seja:

- Coordenar e supervisionar a execução do Projeto: essa atividade cabe à UCE/MG e consiste na articulação com todas as unidades da SEF – de forma a garantir o desenvolvimento das atividades do Programa e o cumprimento dos cronogramas –, com a alta gerência da Secretaria (para garantir os meios para que as atividades programadas sejam implementadas) e com a UCP e entidades de cooperação. Destacam-se como ações de coordenação da UCE/MG, nesse sentido, a prestação de contas periódicas à UCP, as revisões citadas do PRM e a viabilização de um contrato de adesão da SEF – assinado pelo Secretário de Fazenda – ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD²⁷,

²⁷ Segundo Rodrigues (1998) o PNUD “é o maior órgão provedor de atividades para o desenvolvimento humano sustentável e o principal responsável pela coordenação da cooperação para o desenvolvimento das Nações Unidas, fundamentando-se na Carta das Nações Unidas. Foi criado em 1965, como resultado da fusão do Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas, criado em 1949, e do Fundo Especial das Nações Unidas, estabelecido em 1959. Conta com uma forte experiência como gerenciador de projetos e é hoje, a mais importante organização de cooperação para o desenvolvimento em todo o mundo” (RODRIGUES, 1998, p. 42). Entre os objetivos da assinatura do referido contrato, pode-se citar a economia de escala. Isto porque, em geral, em face de sua experiência, “know-how” (conhecimento técnico) e por ter um cadastro de

assinado pelo embaixador residente do PNUD, no Brasil, com a interveniência do Ministério das Relações Exteriores, por sua Agência Brasileira de Cooperação.

Finalmente, o **Componente Comum “Integração”** também possui uma única *Atividade*, qual seja:

- Implantar o SINTEGRA: o Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias – SINTEGRA, é um sistema de âmbito nacional que tem como objetivo promover o intercâmbio de informações cadastrais e fiscais e possibilitar o cruzamento entre arquivos entregues por contribuintes e também arquivos disponibilizados por outras Unidades da Federação, bem como de outras bases de dados internas, visando orientar o planejamento fiscal a partir de identificação de indícios de sonegação. Para o desenvolvimento e implantação do SINTEGRA, foram investidos, aproximadamente, R\$ 500 mil (quinhentos mil reais) com aquisição de servidores, visitas técnicas de servidores fazendários a outros Estados para intercâmbio de informações sobre esse sistema, dentre outras medidas. Cabe frisar que o SINTEGRA é permanentemente atualizado e sofre manutenções periódicas.

empresas pré-qualificadas, o PNUD é capaz de fazer compras a preços mais competitivos e produtos de melhor qualidade, do que se essa aquisição fosse efetuada pelo Governo do Estado, gerando, assim, um melhor aproveitamento dos recursos do PRM. Cabe ressaltar que praticamente todos os Estados brasileiros que fazem parte do PNAFE, assinaram contratos semelhantes com o PNUD.

4.3.2. *Atividades dos Componentes Específicos do Projeto de Administração Tributária*

O **Componente Específico “Cobrança Administrativa e Judicial”** possui duas *Atividades*, quais sejam:

- *Institucionalizar a cobrança administrativa do crédito tributário*: essa atividade visa à implantação de setores de cobrança administrativa nas Administrações Fazendárias, à diminuição do estoque de débitos não contenciosos em decorrência da cobrança administrativa, à melhoria no acompanhamento e controle dos débitos em aberto, à resolução de pendências entre o fisco e os contribuintes mediante utilização de formas especiais de extinção de créditos tributários, ao incremento da carteira de parcelamentos mediante a revisão do Sistema de Parcelamento Fiscal e à criação do Cadastro de Contribuintes Inadimplentes e Irregulares. Para esse fim, houve o treinamento de servidores da SEF em cursos de cobrança administrativa do crédito tributário, incluindo legislação e tributação, dentre outras várias ações dentro dessa atividade.

- *Realizar a reestruturação institucional da Dívida Ativa*: pretendeu-se com essa atividade a melhoria no controle e da composição da Dívida Ativa, o desenho e implantação de um novo sistema de controle da Dívida Ativa, a melhoria da capacidade de recuperação do crédito inscrito em Dívida Ativa, a ampliação dos mecanismos/instrumentos de cobrança do crédito tributário inscrito em Dívida Ativa e o desenvolvimento de relatórios que evidenciassem um maior controle dos processos ajuizados. Entre outras coisas, contratou-se uma consultoria que, durante quatro meses, fez um estudo para análise e proposição de novas rotinas e

redesenho de fluxo de tramitação do processo tributário quando inscrito em Dívida Ativa, finalizando seus trabalhos em dezembro de 2003. Tal estudo está sendo utilizado pela SEF e será incorporado ao Sistema Integrado de Administração da Receita do Estado – SIARE, segundo informações do Coordenador Técnico da UCE/MG.

O **Componente Específico “Fiscalização”** possui três *Atividades*, quais sejam:

- *Implementar a Modernização da Ação Fiscal consolidando um novo modelo fiscal:* essa atividade é uma das mais ambiciosas do PRM e pretende, dentre outras coisas, promover a integração das unidades administrativas da área tributária da SEF incorporando-as ao Projeto de Modernização da Ação Fiscal; fazer o controle corrente das obrigações tributárias principal e acessórias, de caráter não contencioso; reduzir o nível de incidência de anomalias fiscais e tributárias básicas; divulgar o conteúdo das formas operacionais do Projeto de Modernização da Ação Fiscal; integrar as atividades meio ao processo de modernização do controle fiscal garantindo recursos financeiros, administrativos, materiais, humanos e processuais; capacitar o fisco para o exercício do controle do volume de contribuição tributária de cada setor de atividade econômica; capacitar cada unidade administrativa para o exercício do controle do grau de cumprimento das obrigações tributárias e do nível de arrecadação compatível com o potencial contributivo das atividades econômicas locais. Entre as medidas tomadas, pode-se citar a capacitação maciça do corpo fiscal, aquisição, equipamentos de rádio comunicação para os postos fiscais e de 38 (trinta e oito) veículos – até março de 2005 –, a construção e reforma de unidades fazendárias, dentre outras medidas, totalizando, investimentos acumulados de R\$ 7.109.215 (sete milhões, cento e nove mil, duzentos e quinze reais).

- Desenvolver e implementar Sistemas de Fiscalização: essa atividade visa à padronização e informatização dos processos relativos ao universo das informações fiscais, tendo como eixo principal a função tributária de fiscalização, a partir da utilização de mecanismos e recursos tecnológicos para aumentar a qualidade da informação (gerencial e técnica) e garantir o efetivo controle fiscal das atividades econômicas sujeitas à tributação estadual. Para tanto, foram adotadas ações como a criação do Sistema de Receitas On-Line, facilitando o pagamento de autuações nos Postos de Fiscalização por meio eletrônico; contratação de uma consultoria durante treze meses para fazer o desenho, desenvolvimento e implementação de Armazém de Informações econômica, tributária e fiscal, e indicadores; contratação de outra consultoria durante doze meses para implantação de sistemas de planejamento, gerenciamento e auditoria fiscal; dentre outras medidas. Cabe destacar que o Armazém de Informações está sendo utilizado pela SEF e, segundo o Coordenador Técnico da UCE/MG, é um instrumento fundamental para a projeção da receita do Estado. Esse Coordenador Técnico informou também que parte dos sistemas de planejamento, gerenciamento e auditoria já foram implantados, enquanto o restante ainda está sendo desenvolvido.

- Realizar a reestruturação institucional e de procedimentos relativos à iniciativa de ação penal nos casos de delitos contra a Fazenda Pública: essa atividade visa à ampliação dos mecanismos de controle à sonegação por meio da imputação de responsabilidade criminal nos delitos contra a SEF e à melhoria da integração e articulação entre a SEF, o Ministério Público, a Secretaria de Segurança e a Polícia Militar. Para a consecução de tal objetivo, foi firmado um convênio de parceria técnica com o Ministério Público Estadual, houve o redesenho

do Boletim de Ocorrência Criminal, houve também a estruturação dos Núcleos de Acompanhamento Criminal nas Superintendências Regionais, dentre outros atos.

O **Componente Específico “Contencioso Administrativo e Judicial”** possui uma única *Atividade*, qual seja:

- *Aprimorar o processo de resolução de pendências entre o Fisco e o Contribuinte*: essa atividade visa a dar celeridade e consistência na tramitação dos processos litigiosos entre as partes (fisco e contribuinte), implantar um novo modelo de estruturação da área de administração do crédito tributário, aperfeiçoar as normas processuais administrativas e rotinas operacionais, agilizar a resolução do contencioso tributário, instituir o juízo de admissibilidade para a impugnação e fazer o saneamento efetivo do lançamento fiscal. Entre as ações, destaca-se que: houve a contratação de uma consultoria externa especializada nas áreas de organização e métodos, estatística, informática e metodologia científica, objetivando a proposição de alternativas e o aperfeiçoamento da administração do crédito tributário, no tocante à formalização, tramitação, saneamento, julgamento, inscrição em dívida ativa e execução fiscal, inclusive desenvolvimento de relatórios gerenciais. Cabe frisar, que os serviços dessa consultoria ainda estão sendo prestados, por meio do Projeto CRIAR – Crédito, IPVA, Arrecadação – que objetiva implementar um novo sistema para os processos relacionados ao crédito tributário, arrecadação e IPVA, a partir dessa revisão e racionalização dos processos e da adoção de mecanismos e recursos tecnológicos.

Finalmente, o **Componente Específico “Atendimento ao Contribuinte”** possui três *Atividades*, quais sejam:

- *Modernizar os serviços prestados ao contribuinte*: através dessa atividade espera-se, dentre outras coisas, melhorar o controle administrativo-

tributário, avaliar os diversos regimes de recolhimento, implementar uma nova sistemática de controle administrativo, melhorar o atendimento ao público, cruzar informações com outros órgãos de controle de contribuintes, agilizar e facilitar a atualização cadastral, reduzir a evasão, elisão e postergação do pagamento do tributo, fazer o redesenho da base de informações cadastrais. Para tanto, houve: o treinamento de servidores, com vistas a melhorar a qualidade do atendimento e fixação de rotinas básicas, um seminário para o público interno para discussão e divulgação das novas técnicas a serem incorporadas ao atendimento de contribuinte. Ademais, realizou-se a contratação de consultorias, dentro do Projeto PROMAT, para: a racionalização dos fluxos, procedimentos e do processo de atendimento ao contribuinte, a elaboração de novas rotinas e definição de procedimentos adequados à nova sistemática e desenvolvimento e implantação de sistema informatizado. Essas tarefas foram cumpridas pelas consultorias contratadas, segundo o Coordenador Técnico da UCE/MG, e o novo sistema está sendo implantado. Cabe frisar, que um dos principais objetivos do Sistema Integrado de Administração da Receita do Estado – SIARE, que como será visto nesse trabalho é o produto final dos Projetos PROMAT e CRIAR, é a disponibilização de todos os serviços prestados pela SEF ao usuário através da Internet. Essa atividade teve investimentos acumulados da ordem de R\$ 5,7 milhões (cinco milhões e setecentos mil reais).

- Modernizar o Sistema de Arrecadação: essa atividade prevê a unificação do sistema de arrecadação, a revisão dos códigos de arrecadação estadual, a ampliação da rede bancária arrecadadora, a melhoria da qualidade da informação e o redesenho da base de informações de arrecadação, com vistas a orientar o gerenciamento da SEF e o orçamento geral do Estado. Para atingir esse

objetivo, a principal medida foi a contratação de uma consultoria, para o desenvolvimento e implementação do sistema de modernização da arrecadação (Projeto CRIAR). Nessa atividade, dentro das categorias de investimento *Capacitação* e *Consultoria*, foram investidos, cumulativamente até março de 2005, R\$ 4,4 milhões (quatro milhões e quatrocentos mil reais), aproximadamente.

- *Implementar o Programa Estadual de Educação Fiscal*: tal atividade visa a conscientizar a sociedade, o cidadão e o contribuinte da função social do tributo (por meio de campanhas, convênios) e tratar da compreensão, por parte da sociedade, da atividade tributária estadual e da fiscalização. Para por em prática essa ação, ocorreu a elaboração de um manual de conteúdo para professores do Ensino Fundamental e Médio, a criação de apostilas para formação de capacitadores e a inserção no Programa Nacional de Educação Fiscal. Ademais, foram realizadas palestras em escolas para 9.257 (nove mil duzentos e cinqüenta e sete) alunos, com apresentação de filmes e teatros, além de ter sido superada a meta do Acordo de Resultado, de agosto a dezembro de 2004, que era de 483 (quatrocentos e oitenta e três) eventos realizados, quando, na realidade, ocorreram 581 (quinhentos e oitenta e um), entre reuniões técnicas, palestras, ações de visibilidade e capacitação de Professores e disseminadores. Cabe frisar, ainda, que houve a inclusão do Programa de Educação Fiscal Estadual – PROEFE, no PPAG (2004-2007) do Estado, através da ação “Educação Fiscal: um pressuposto para a cidadania” no PEMR, como será visto adiante.

4.3.3. Atividades dos Componentes Específicos do Projeto de Administração Financeira

O **Componente Específico “Controle Financeiro”** possuía uma única *Atividade*, qual seja:

- Revisar as rotinas administrativas na Superintendência Central de Administração Financeira: essa atividade previa a revisão das normas de ordenamento da despesa e execução de pagamentos, entretanto foi paralisada em 31 de dezembro de 2001 e houve o remanejamento de recursos para atividades prioritárias. Pode-se citar como uma das medidas realizadas por essa atividade, a visita técnica de servidores para conhecer experiências em outros estados.

O **Componente Específico “Auditoria e Controle”** possuía também uma única *Atividade*, qual seja:

- Reformular o Sistema de Controle Interno: tal atividade pretendeu fazer a redução das distorções na formação dos processos que compõem o gasto público, a melhoria no sistema de controle interno das organizações, a padronização da função de controle no Estado e a avaliação das ações governamentais segundo critérios de eficiência, eficácia e efetividade. No entanto, assim como a atividade de “Revisão de Rotinas Administrativas”, a “Reformulação do Sistema de Controle Interno” também foi paralisada em 31 de dezembro de 2001 e houve o remanejamento de recursos para atividades prioritárias. Pode-se mencionar como uma das medidas ocorridas em decorrência dessa atividade, a realização de um curso para 90 (noventa) servidores para o treinamento de pessoal para aplicação de procedimentos e técnicas de auditoria.

Finalmente, o **Componente Específico “Sistema Integrado de Administração Financeira”** possui duas *Atividades*, quais sejam:

- *Reestruturar o Sistema Integrado de Administração Financeira*: essa atividade, uma das mais audaciosas do PRM, visa a agilizar a operacionalização e procedimentos do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI; ao aumento de produtividade; à otimização de relatórios e consultas; à redução do tempo de registros e quantificação de processos; à maior flexibilidade no uso das transações operacionais e gerenciais; à facilitação do acesso às informações; à maior transparência na execução orçamentária, financeira e patrimonial; à descrição da operacionalização do Sistema em manuais administrativos; ao acompanhamento de contas a pagar sob diversas modalidades de extração e evidenciamento de dados; à racionalização de procedimentos de faturas das concessionárias públicas, facilitando o seu controle; à divulgação dos dados da execução orçamentária, financeira e patrimonial, além das informações de interesse dos municípios e da população em geral; a um maior controle do cadastro de fornecedores do Estado, através de informações do cadastro de contribuintes; a tornar disponíveis, em tempo real, as informações públicas sobre gasto com pessoal, saúde, educação e outros indicadores legais; à atualização recíproca da base de dados referente ao processo de arrecadação de multas de trânsito; e ao registro automático da receita orçamentária decorrente de rendas de origem tributária. Para a consecução de tantos objetivos, foram investidos, cumulativamente até março de 2005, cerca de R\$ 2,4 milhões (dois milhões e quatrocentos mil reais) em contratação de consultorias para revisão de processos e redefinição de produtos do SIAFI, tendo como objetivo principal a adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal com treinamento de

servidores e para desenvolvimento de sistema informatizado para programação financeira, fluxo de caixa e apuração de custos.

- Revisar e ampliar o Armazém de Informações: essa atividade prevê a criação de consultas operacionais e gerenciais pelo próprio usuário e a simplificação da operacionalização e formatação de consultas. Foi contratada consultoria para revisão de ferramentas, base de dados e consultas do Armazém de Informações.

4.4. O PEMR

Neste tópico analisar-se-á o **Projeto Estruturador de Modernização da Receita** – PEMR que, como já visto, insere-se na orientação do atual Governo do Estado de Minas Gerais. Esse Governo concebeu os projetos estruturadores que compõem o GERAES, como instrumentos para transformar em realidade a “Visão de Futuro” consubstanciada no PMDI (2003-2020).

Para a melhor compreensão desse tópico, antes de tudo, é preciso resgatar algumas idéias já apresentadas neste trabalho e apresentar outras:

- o diagnóstico que orientou o plano estratégico do atual Governo – PMDI (2003-2020) – foi o documento produzido pelo BDMG e denominado “*Minas Gerais do Século XXI*”;
- os projetos estruturadores têm a função de impulsionar um conjunto de iniciativas, e, por isso, são submetidos a um processo de

gerenciamento permanente, o que vem sendo realizado pela Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos – UAGP²⁸, da SEPLAG;

- o PEMR, segundo o PPAG (2004-2007), tem como objetivo *“alavancar as fontes de receitas do Estado, com ênfase no incremento da receita estadual, contribuindo para o efetivo equilíbrio das finanças públicas”* (MINAS GERAIS, 2004c, p. 42);
- ainda segundo o PPAG (2004-2007), o PEMR tem como meta um incremento da receita do Estado em R\$ 3,6 bilhões (três bilhões e seiscentos milhões de reais) até 2007;
- o PEMR, da SEF, vem sendo executado desde 2004 e abrange, até o fim de 2005, não toda a Secretaria, mas apenas a Subsecretaria da Receita Estadual – SRE, e as unidades subordinadas a ela; e
- de acordo com o artigo 26, *caput* do Decreto nº 43.193 de 14 de fevereiro de 2003, a finalidade da SRE é: *“estabelecer políticas e diretrizes relativas ao Sistema Tributário Estadual, gerir as receitas estaduais, tributárias e não tributárias, e orientar e supervisionar as unidades a ela subordinadas.”* (MINAS GERAIS, 2003b).

Dito isto, o PEMR destaca-se como iniciativa no sentido de tornar mais eficientes e efetivas (tanto para os contribuintes/cidadãos, quanto para os servidores da Secretaria) as atividades desempenhadas pela SRE. Para tanto, a estrutura inicial (2004) do PEMR contava com sete ações, quais sejam: Ampliando a mobilidade fiscal; Aprender para fazer melhor; Educação Fiscal: um pressuposto para a cidadania; Frota em dia: suporte essencial à ação fiscal; Padronização e

²⁸ Como visto, esse gerenciamento intensivo de projetos/programas através de uma unidade constituída para tal propósito é uma das características da técnica do planejamento estratégico.

melhoria das unidades da Receita; Tecnologia da Informação: em busca da excelência fiscal; Um computador para cada fiscal.

Com a revisão de 2005 do PPAG (2004-2007), houve a exclusão da ação *Padronização e melhoria das unidades da Receita*, sob a justificativa de que ela foi redefinida e incorporada pela, então criada, ação de *Ampliação e Reforma de Postos Fiscais da SEF*, cuja execução é de responsabilidade da Secretaria de Transportes e Obras Públicas. Além de acrescentar esta última ação, a revisão de 2005 do PPAG (2004-2007) incluiu outras duas: *O Controle começa nas fronteiras* e *Manutenção das Unidades da Receita*. A justificativa foi que essas ações atenderiam melhor ao desenho do Projeto. Ademais, havia a necessidade de se criar na SEF uma dotação orçamentária para receber recursos para custear pequenos reparos nas unidades da Receita, segundo a mesma revisão do PPAG .

Assim, a atual estrutura do Projeto contempla nove ações. As ações e suas finalidades são:

- ***Ampliação e Reformas de Postos Fiscais:*** consiste em prover as unidades administrativas da SRE de infra-estrutura física e operacional adequada à arrecadação, fiscalização e administração tributária;
- ***Ampliando a mobilidade fiscal:*** consiste em viabilizar os deslocamentos dos servidores fazendários no desenvolvimento de atividades de interesse da SRE;
- ***Aprender para fazer melhor:*** consiste em capacitar os servidores fazendários com a finalidade de otimizar a qualidade da prestação de serviço da SEF e aumentar a arrecadação de tributos em Minas Gerais;
- ***Educação Fiscal: um pressuposto para a cidadania:*** consiste em sensibilizar a sociedade sobre a função sócio-econômica do tributo e

incentivá-la ao controle social dos recursos públicos por meio da implementação do Programa de Educação Fiscal Estadual;

- ***Frota em Dia: suporte essencial à ação fiscal:*** consiste em ampliar e garantir a manutenção da frota de veículos da SRE para que sejam atendidas as necessidades de deslocamento dos servidores fazendários no exercício de suas funções;
- ***Manutenção das unidades da Receita:*** consiste em manter as unidades administrativas da SRE em boas condições operacionais;
- ***O Controle começa nas fronteiras:*** consiste em prover as unidades da SRE de estrutura física adequada ao exercício do controle fiscal do trânsito de mercadorias, por meio da construção de novos Postos de Fiscalização no Estado;
- ***Tecnologia da Informação: em busca da excelência fiscal:*** consiste em informatizar os processos relativos às funções de tributação, fiscalização e arrecadação, tanto para melhorar o controle fiscal por parte dos servidores, quanto para melhorar o atendimento ao usuário; e
- ***Um computador para cada fiscal:*** consiste em suprir as unidades da SRE de infra-estrutura e equipamentos de informática adequados para o desenvolvimento de suas atividades.

Além do objetivo de alavancar as fontes de receitas do Estado e contribuir para o equilíbrio das finanças públicas, as ações do PEMR visam, também, a tornar mais efetiva a relação entre contribuinte e SEF. O aparelhamento dos técnicos da SRE com equipamentos de informática e o desenvolvimento de sistemas de informação capazes de diminuir os prazos de resposta às demandas dos

contribuintes, são alguns dos benefícios esperados com a implementação do Projeto.

Em que pese ao financiamento, assim como todos os outros Projetos Estruturadores, o de Modernização da Receita possui recursos orçamentários garantidos em lei. Além disso, uma observação importante a se fazer é que, como se disse no tópico anterior, o PRM possui uma fonte financiadora que é a cobrança de uma taxa de expediente por serviços prestados pela SEF aos contribuintes. Essa mesma taxa financia uma parcela do PEMR, segundo informações de seu Gerente Executivo.

Ainda tratando da questão do financiamento do PEMR, resta dizer que ele tem recursos de custeio e de capital, diferentemente do PRM, que conta apenas com recursos de capital.

Quanto à sua gestão, o PEMR possui, de maneira institucionalizada, a figura de dois gerentes: um principal, o Gerente Executivo, e um secundário, o Gerente Adjunto. Como se explicou de maneira pormenorizada no Capítulo 2 deste trabalho, a criação da figura do **gerente de projetos** é uma forma de se definir responsabilidades e, ao mesmo tempo, cobrar resultados. Esse mecanismo, como visto, foi idealizado pelo modelo de Administração Pública Gerencial.

Analisar-se-á, agora, a execução do PEMR desde o seu primeiro ano (2004), até o dia 14 de outubro de 2005, a partir de cada ação e suas respectivas metas. Para tanto, os dados utilizados foram coletados junto à UAGP²⁹ e ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN, que é um sistema para o acompanhamento da execução dos projetos estruturadores e prioritários do Estado de Minas Gerais.

²⁹ Cabe frisar que todos os valores de empenho citados a seguir para as ações do PEMR foram fornecidos pela UAGP da SEPLAG, sendo os mesmos, recursos ordinários da fonte “10” – até 2004 – ou fonte “10” e fonte “29”, em 2005.

4.4.1. Execução do PEMR em 2004

Em 2004, o PEMR teve um orçamento global de, aproximadamente, R\$ 17.780 mil (dezessete milhões, setecentos e oitenta mil reais), em recursos próprios, segundo informações do seu Gerente Executivo.

Importante destacar que a partir de 2004, as atividades do PRM relativas a tecnologia da informação, especificamente os Projetos CRIAR e PROMAT, passaram a ser acompanhadas dentro da estrutura do PEMR e continuaram em 2005.

Em que pese à ação *Ampliando a mobilidade fiscal* ela teve uma meta 18.000 (dezoito mil) deslocamentos. Em face da inexistência de um conceito preciso e praticável de deslocamento e da dificuldade em mensurá-lo, a solução discricionária encontrada pela UAGP e SEF foi a seguinte: a cada três diárias utilizadas pelo servidor – o que equivale a aproximadamente R\$ 270 (duzentos e setenta reais) –, é contado como um deslocamento. Assim, como essa ação teve R\$ 975.811 (novecentos e setenta e cinco mil, oitocentos e onze reais) empenhados, por esse critério, pode-se considerar que houve, aproximadamente 3.615 (três mil, seiscentos e quinze) deslocamentos.

Como será visto mais adiante, a produção de indicadores precisos, mensuráveis e que demonstrem a eficiência e efetividade de uma ação é uma grande dificuldade enfrentada não só no PRM e no PEMR, mas também para os administradores públicos em geral.

A ação *Aprender para fazer melhor*, segundo o PPAG (2004-2007), tinha como meta a capacitação de 3.500 (três mil e quinhentos) servidores. Entretanto, o

número utilizado como referência pela UAGP foi de 2.500 (dois mil e quinhentos) servidores capacitados. Assim, tendo em vista a meta mais reduzida, esta foi alcançada, pois, segundo informações do SIGPLAN, foram capacitados 3.117 (três mil cento e dezessete) servidores fazendários, entre cursos, treinamentos, etc.. Foram empenhados para essa ação R\$ 545.221 (quinhentos e quarenta e cinco mil, duzentos e vinte e um reais).

Quanto à ação *Educação Fiscal: um pressuposto para a cidadania*, esta tinha como meta a criação de 1 (um) programa sobre o tema. A meta foi atingida e foram realizados 1.100 (mil e cem) eventos, entre reuniões de sensibilização, teleconferências, seminários, entrevistas, cursos, palestras, além da inserção do assunto em escolas de Níveis Fundamental, Médio e Superior. Para a consecução desse objetivo foram empenhados R\$ 217.994 (duzentos e dezessete mil, novecentos e noventa e quatro reais).

A ação *Frota em dia: suporte essencial à ação fiscal* não atingiu em 2004 a meta traçada para ela, segundo informações do SIGPLAN. A meta do PPAG (2004-2007) era a aquisição de 91 (noventa e um) veículos. Entretanto, a UAGP trabalhou com o dado de 80 (oitenta) veículos e, na realidade, foram adquiridos 56 (cinquenta e seis) veículos. A justificativa para este número aquém do esperado se deve a uma externalidade, qual seja, o significativo aumento no preço dos automóveis ocorrido no mercado brasileiro no ano de 2004. Em termos de recursos, foram empenhados R\$ 2.645.889 (dois milhões, seiscentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e oitenta e nove reais).

Em relação à ação *Padronização e melhoria das unidades da Receita* – como dito – excluída do PEMR na revisão 2005 do PPAG (2004-2007), esta teve como meta a reforma de 40 (quarenta) edificações. Segundo o SIGPLAN a meta foi

atingida, sendo que houve a construção de três postos de fiscalização e reforma de outros treze, além de obras de melhorias em várias unidades da SEF. Para alcançar esse objetivo, foram empenhados R\$ 548.083 (quinhentos e quarenta e oito mil e oitenta e três reais).

Em que pese à ação *Tecnologia da Informação: em busca da excelência fiscal*, esta tinha como meta o desenvolvimento de 1 (um) sistema de informação, segundo o PPAG (2004-2007). Este foi desenvolvido, como informa o SIGPLAN, e, portanto, a meta foi atingida. Importante destacar que, segundo os dados da UAGP, essa ação tinha um crédito inicial de R\$ 1.044.057 (um milhão, quarenta e quatro mil, e cinqüenta e sete reais). No entanto, esse recurso foi anulado, pois os recursos utilizados para essa ação vieram do PRM, uma vez que as atividades da área de tecnologia da informação desse programa passaram em 2004 a serem acompanhadas pela equipe do PEMR, como afirmou-se acima.

Finalmente, a ação *Um computador para cada fiscal* teve como meta a aquisição de 620 (seiscentos e vinte) equipamentos de informática – entre computadores, impressoras, etc. – e foram adquiridos mais de oitocentos equipamentos, como consta do SIGPLAN, além de terem sido pagas linhas de dados. Para tanto, essa medida teve R\$ 5.438.069 (cinco milhões, quatrocentos e trinta e oito mil e sessenta e nove reais) empenhados, sendo que desse total, R\$ 2.600 mil (dois milhões e seiscentos mil reais) foram utilizados para o pagamento das linhas de dados.

4.4.2. Execução do PEMR entre janeiro e outubro de 2005

Para o ano de 2005, o PEMR tem um crédito inicial aprovado pela LOA de R\$ 26.645.000 (vinte e seis milhões, seiscentos e quarenta e cinco mil reais) em recursos do Tesouro Estadual. Destes, já foram empenhados até 14 de outubro de 2005, R\$ 7.310.156 (sete milhões, trezentos e dez mil, cento e cinquenta e seis reais), segundo os dados da UAGP, o que representa – aproximadamente – apenas 27% (vinte e sete por cento) do crédito inicial.

Como mencionado anteriormente, em 2005, o PEMR conta com nove ações, duas a mais do que em 2004.

A ação *Ampliação e Reformas de Postos Fiscais*, adicionada neste ano, tem como meta, reformar 16 (dezesesseis) postos fiscais, segundo a revisão 2005 do PPAG (2004-2007). No entanto, o número acordado entre UAGP e SEF é de 18 (dezoito) postos reformados. Há dúvidas quanto ao cumprimento dessa meta, pois até o momento apenas 13 (treze) postos tiveram suas reformas concluídas. Já foram empenhados para essa ação, cerca de 42% (quarenta e dois por cento) do crédito inicial, ou seja, R\$ 1.268.301 (um milhão, duzentos e sessenta e oito mil, trezentos e um reais).

Já a ação *Ampliando a mobilidade fiscal* tem uma meta de 4.300 (quatro mil e trezentos) deslocamentos estipulada pela revisão 2005 do PPAG (2004-2007). Como já explicado, o indicador *deslocamentos realizados* não tem um grau de exatidão muito grande, razão pela qual a UAGP, neste ano, vem monitorando apenas a rotina desses deslocamentos, não se prendendo a uma meta inflexível. Dito isso, já foram empenhados R\$ 842.339 (oitocentos e quarenta e dois mil,

trezentos e trinta e nove reais) para essa ação. Assim, utilizando o mesmo critério explicado anteriormente, ter-se-ia, aproximadamente, 3.120 (três mil, cento e vinte) deslocamentos realizados.

Em que pese à ação *Aprender para fazer melhor*, esta tinha como meta prestar 250.000 (duzentos e cinqüenta mil) horas de treinamento e capacitação a servidores fazendários, segundo a revisão 2005 do PPAG (2004-2007). No entanto, a expectativa é que esse número não seja atingido. A principal justificativa se deve ao não preenchimento das vagas abertas pela SEF no primeiro concurso para os cargos de Auditor Fiscal da Receita Estadual e Gestor Fazendário, realizado no fim de 2004, o que obrigou a Secretaria a realizar um novo certame em 2005 e atrapalhou, significativamente, o cronograma de execução dessa ação. Cabe dizer, ainda, que foram empenhados, até o momento, R\$ 1.036.054 (um milhão, trinta e seis mil e cinqüenta e quatro reais), o que em termos percentuais equivale a aproximadamente 86% (oitenta e seis por cento) do crédito inicial.

Quanto à ação *Educação Fiscal: um pressuposto para a cidadania*, a meta traçada pela revisão 2005 do PPAG (2004-2007), é de 1.200 (mil e duzentos) eventos realizados e ela já foi cumprida, uma vez que até o mês de outubro haviam sido realizados 1.504 (mil quinhentos e quatro) eventos. Frisa-se o sucesso e eficiência dessa ação, uma vez que com o mesmo volume de recursos, a meta estipulada foi superada, além da efetividade que a caracteriza. Em termos de recursos, para essa ação já foram empenhados R\$ 168.182 (cento e sessenta e oito mil, cento e oitenta e dois reais).

A ação *Frota em dia: suporte essencial à ação fiscal* teve como meta traçada pela revisão 2005 do PPAG (2004-2007), a disponibilização de 130 (cento e trinta) veículos em condições de uso. Todavia, a UAGP e a SEF alteraram tal meta para a

aquisição de 25 (vinte e cinco) veículos, além da manutenção da frota. Assim, a meta acordada entre as partes, deverá ser cumprida, uma vez que já foi realizada licitação para a aquisição dos vinte e cinco veículos e sua entrega à SEF está programada para ocorrer até o dia 31 de outubro deste ano. Para alcançar tal objetivo, R\$ 1.948.281 (um milhão, novecentos e quarenta e oito mil, e duzentos e oitenta e um reais) já foram empenhados.

Em relação à ação *Manutenção das unidades da Receita*, acrescentada este ano, esta tem como meta fixada pela revisão 2005 do PPAG (2004-2007) a manutenção de 25 (vinte e cinco) unidades da receita. Entretanto, esse indicador vem se mostrando não muito preciso, haja vista que tal ação engloba pequenos reparos nas unidades da receita, como, por exemplo, a construção de uma parede. Logo, em relação a essa ação, a UAGP – assim como no caso da ação *Ampliando a mobilidade fiscal* – está monitorando apenas a sua rotina. Quanto aos recursos empenhados, esses já somam R\$ 165.132 (cento e sessenta e cinco mil, cento e trinta e dois reais), cerca de 67% (sessenta e sete por cento) do crédito inicial.

A ação *Tecnologia da Informação: em busca da excelência fiscal* é sem dúvidas a mais complexa do PEMR. Sua meta, segundo a revisão 2005 do PPAG (2004-2007) seria a implantação de 3 (três) sistemas de informação na SEF: o Sistema Integrado de Gerenciamento de Metas – GEMETAS; o Sistema de Auditoria Fiscal Eletrônica – GEFESAF; e o CRIAR. Tal meta não será atingida, uma vez que apenas os dois primeiros sistemas serão concluídos este ano. Cabe destacar, que apesar de contar com um crédito inicial de R\$ 7.000 mil (sete milhões de reais), desses R\$ 4.500 mil (quatro milhões e quinhentos mil reais) foram anulados. Dos R\$ 2.500 mil (dois milhões e quinhentos mil reais) restantes, R\$ 800 mil (oitocentos mil)

foram utilizados para pagar a PRODEMGE que está fazendo o realinhamento tecnológico da Junta Comercial do Estado de Minas Gerais – JUCEMG.

Imperioso dizer, que o desenvolvimento dos sistemas propostos enfrenta significativas dificuldades, entre elas: falta no mercado de trabalho de profissionais especializados na área de tecnologia da informação, em razão de haver uma forte demanda por profissionais desse setor; empresas diferentes que desenvolvem sistemas diferentes, mas que deveriam manter uma interface; dentre outros problemas. Agravando a situação, houve, ainda, a transferência de atividades executadas no PRM para o PEMR.

Já a ação *Um computador para cada fiscal* teve como meta definida pela revisão 2005 do PPAG (2004-2007) a aquisição de 500 (quinhentos) equipamentos de informática (computadores, impressoras, etc.). Tal meta, entretanto, foi reduzida pela UAGP e SEF para 450 (quatrocentos e cinquenta) equipamentos a serem adquiridos e ela, provavelmente, será atingida. Porém, há um risco para essa ação, uma vez que, no momento de entrega dos equipamentos, a empresa que venceu a licitação para o seu fornecimento, apresentou um lote de 237 (duzentos e trinta e sete) produtos com especificações diferentes daquelas exigidas pelo edital. Assim, não houve o aceite desses pela SEF e encontra-se em andamento o destrato. Ademais, haverá a necessidade de se realizar um novo pregão para a aquisição dos equipamentos que faltam, mas a previsão é que tais equipamentos estejam em condições de uso até 10 de dezembro deste ano. Em que pese aos recursos, R\$ 394.210 (trezentos e noventa e quatro mil, duzentos e dez reais) já foram empenhados, ou seja, aproximadamente 13% (treze por cento) do crédito inicial.

Finalmente, a ação *O Controle começa nas fronteiras*, incluída também este ano, teve como meta traçada pela revisão 2005 do PPAG (2004-2007), a construção

de 5 (cinco) novos postos de fiscalização. Porém, UAGP e SEF reduziram esse número para quatro. Mesmo assim, essa meta, provavelmente, não será atingida por razões específicas em cada posto construído, como por exemplo, a demora em se conseguir o licenciamento ambiental para a obra. Quanto aos recursos, já foram empenhados R\$ 1.487.653 (um milhão, quatrocentos e oitenta e sete mil, seiscentos e cinquenta e três reais), o que corresponde a 18% (dezoito por cento), aproximadamente, do crédito inicial.

4.5. Semelhanças e diferenças entre o PRM e o PEMR

Este item tem como objetivo apontar as semelhanças e diferenças entre o PRM e PEMR. Várias delas já foram assinaladas ao longo deste trabalho. Entretanto, agora de maneira mais sistematizada, elas serão agrupadas, com vistas a perceber as reais peculiaridades de cada um (programa ou projeto).

Reitera-se que o momento é bastante oportuno para este estudo, uma vez que o PRM encerra-se este ano (2005), enquanto o PEMR, em 2006, será reformulado. No próximo ano, o estruturador abrangerá toda a SEF, e não apenas a SRE, razão pela qual, seu nome será alterado para ***Projeto Estruturador de Modernização da Fazenda Estadual***.

Dito isso, o primeiro aspecto que se pode levantar é quanto à metodologia do PRM e do PEMR. Como foi argumentado ao longo de todo esse trabalho, ambos adotam a técnica do planejamento estratégico – PE. Esta, como foi dito no Capítulo 3, possui três etapas básicas, segundo a literatura usada neste trabalho e o próprio

PMDI (2003-2020), quais sejam: *Diagnóstico*, ao qual corresponderia a pergunta “onde estamos?”; *Visão de Futuro*, cuja pergunta seria “aonde pretendemos chegar?”; e a definição de *Opções Estratégicas* que teria a pergunta “como chegar lá?”.

Em termos de diagnóstico, o PEMR foi mais elaborado, mais detalhado e mais discutido que o PRM, além de contar com a experiência deste último. Como visto, o documento que sistematiza o PE do atual Governo do Estado – PMDI (2003-2020) – teve como diagnóstico um estudo, realizado pelo BDMG, da realidade socioeconômica mineira, denominado *Minas Gerais do Século XXI*. Neste estudo, uma equipe de renomados pesquisadores dedicados a estudos sobre o Estado de Minas Gerais, destacou a evolução da sociedade e da economia mineira, suas características e peculiaridades, além de seu posicionamento em relação aos demais Estados brasileiros. Ademais, o PMDI (2003-2020) é um plano estratégico que abrange todas as áreas de atuação do Estado (educação, cultura, saúde, finanças, etc.) através dos projetos estruturadores e programas prioritários. Ele tem, assim, um caráter sistêmico e que atribuiu ao PEMR a importante tarefa de incrementar a receita do Estado e contribuir para o equilíbrio das finanças públicas.

Imperioso, no entanto, duas observações: primeiramente, a experiência e “know-how” (conhecimento técnico) adquiridos pela área de planejamento da SEF por meio da implementação, execução e monitoramento do PRM ao longo de oito anos (1996 a 2004) foi fundamental para os avanços do PEMR, em relação àquele programa; segundo, cabe frisar que o PMDI (2003-2020), ao conter uma visão de futuro de longo prazo (17 anos), parte do pressuposto que ele (PMDI) será um plano de Estado, e não um plano de governo. Do contrário, as escolhas estratégicas traçadas nesse plano não fazem sentido, tornando-o insustentável.

Prosseguindo, o diagnóstico do PRM, em contrapartida, foi extremamente simplista. Primeiramente, ele foi feito, basicamente, através do preenchimento pela UCE/MG de “Questionários de Levantamento de Dados” – que vinham em anexo ao *Regulamento Operativo* do PNAFE. Ou seja, os questionários eram padronizados para todos os Estados federados, sem que houvesse uma maior autonomia por parte dos governos para expor os seus problemas específicos. Esse auto-diagnóstico restringe, de certa forma, a visão sobre a organização. A carência de um ponto de vista além daquele dado pelos técnicos da SEF pode, talvez, ter gerado uma visão corporativa e, portanto, tendenciosa. Além disso, nada leva a crer que este diagnóstico balizou-se por estudos mais aprofundados sobre a situação da Secretaria ou do impacto da atuação da Secretaria sobre a sociedade, o que ratifica o argumento sobre a simplicidade do diagnóstico do PRM. Todavia, acredita-se que essa falha não pode ser atribuída à UCE/MG, e sim à exigência por parte da UCP de um padrão de diagnóstico para todos os participantes do PNAFE.

Em que pese à visão de futuro e à definição das opções estratégicas, tratar-se-á esses dois itens de maneira conjunta. Isto porque, principalmente no caso do Projeto, é preciso considerar o conjunto dos Projetos Estruturadores como uma política de governo que não pode ser pensada de forma isolada. Assim, a visão de futuro definida no PMDI (2003-2020) é: **“Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”**. Para tanto, as opções estratégicas do atual Governo do Estado, traçadas no mesmo plano estratégico, são três: **promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis; reorganizar e modernizar a administração pública estadual; e recuperar o vigor político de Minas Gerais.**

Pode-se concluir, então, que os Projetos Estruturadores foram as ferramentas escolhidas pelo Governo do Estado para se colocar em prática as opções

estratégicas definidas no PMDI (2003-2020) e, conseqüentemente, se alcançar a visão de futuro.

Por essa razão, afirma-se no PPAG (2004-2007) que os Projetos Estruturadores têm a função de impulsionar um conjunto de iniciativas.

No caso do PEMR, resta claro que ele se insere, principalmente, nas opções estratégicas de *se promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis e reorganizar e modernizar a administração pública estadual*. Daí, decorre o seu objetivo de incrementar a receita estadual e, dessa forma, contribuir para o equilíbrio das finanças públicas do Estado.

Diferentemente, a visão de futuro e a definição de opções estratégicas no PRM são muito mais limitadas, não no sentido pejorativo, mas sim por terem uma amplitude menor e não se inserirem de forma deliberada numa política de governo. Logo, o *Manual de Elaboração de Projetos* do PNAFE recomenda que: “Após a *consolidação da análise diagnóstica, a UCE deverá coordenar, junto aos dirigentes e técnicos, um trabalho que resulte na concepção de uma **Visão de Futuro** para a Organização, definindo-se um novo modelo de gestão, de organização, de tecnologia e de funcionamento operacional. A Visão de Futuro **deverá ser consubstanciada em Diretrizes, que nortearão as ações a serem desenvolvidas na implementação do(s) Projeto(s).**” (grifo nosso)*

Conclui-se que as Diretrizes mencionadas nesse trecho do manual equivaleriam às opções estratégicas, e as ações/atividades implementadas nos projetos específicos – assim como as ações do PEMR – seriam as ferramentas para transformar em realidade a visão de futuro traçada pela UCE/MG.

Infelizmente, não foi possível localizar nos arquivos da UCE/MG o documento que contém a visão de futuro e as diretrizes que balizaram a UCE/MG na elaboração

do PRM. Entretanto, pode-se citar as diretrizes do BID, que constam do *Manual de Elaboração de Projetos*. São elas: a) **fortalecimento institucional**, que consiste em definir ações que representem um forte investimento no desenvolvimento dos recursos humanos, de modo a viabilizar a mudança cultural exigida em processos de modernização; e distribuir o investimento entre as diversas áreas organizacionais, de forma a possibilitar um processo equilibrado de modernização; b) **integração**, que consiste em estabelecer intercâmbio de informações entre os três níveis de governo; desenvolver programas e ações em conjunto com outros Estados e estabelecer parcerias com os diversos segmentos da sociedade; e integrar ou acessar bases de dados externas; c) **gestão**, que consiste em apresentar condições de estímulo aos recursos humanos integrantes das carreiras específicas; definir programas permanentes de desenvolvimento gerencial e técnico; descentralizar atribuições operacionais; ampliar a autonomia financeira e institucionalizar sistema de planejamento e de avaliação por resultados; d) **controle**, que consiste em enfatizar o controle da informação; definir sistemas de controle dinâmicos e informatizados; e manter análise permanente de dados internos e externos à administração fiscal; e) **tecnologia**, que consiste em alinhar as ações da área de tecnologia da informação com o modelo organizacional; institucionalizar a gestão de informática com as atribuições básicas de planejamento estratégico, decisão normativa da área, gerência de desenvolvimento, administração de dados e segurança e auditoria de sistemas; adotar arquiteturas abertas e tecnologias que comprovadamente disponham de cobertura estadual de suporte técnico; e prover condições para a entrada de dados diretamente em meio magnético ou transmissão eletrônica.

A UCE/MG, tendo em vista essas diretrizes e as outras que ela mesma traçou juntamente com a visão de futuro, definiu como objetivo do PRM: “*promover o*

desenvolvimento institucional da Secretaria de Estado de Fazenda de modo a habilitá-la ao exercício de seu papel frente a crise fiscal e financeira e à realidade atual” (MINAS GERAIS, 1997, p. 15)

Agora, passa-se a abordar aquela que talvez seja uma das maiores dificuldades dos gestores públicos: a construção de metas e indicadores para programas/projetos. Essa dificuldade existe, desde que haja a preocupação em se construir metas que sejam desafiadoras – mas que, ao mesmo tempo, sejam capazes de ser cumpridas – e indicadores que demonstrem a eficiência, eficácia e, principalmente, a efetividade de um programa ou projeto. Como destaca Core (2001), autor amplamente utilizado neste trabalho e que estudou a reforma administrativa no Governo Federal:

Ocorreu [na reforma administrativa da União] enorme dificuldade na escolha, por exemplo, de **indicadores que fossem representativos da realidade dos problemas** e importantes para a gerência dos mesmos. Cabe ressaltar, entretanto, que essas dificuldades devem ser superadas na medida em que os componentes da reforma forem sendo assimilados e a lei da inércia diminuir a sua influência. Mesmo em condições de normalidade, é bom lembrar que **a determinação de indicadores é sempre tarefa complexa**, com significativo viés acadêmico, e, **como é fundamental para a avaliação da ação pública**, constitui-se, às vezes, em uma escolha politicamente delicada. (CORE, 2001, p. 35) (grifo nosso)

Dito isso, indubitavelmente, a falta de indicadores que demonstrem a eficiência, eficácia e efetividade das ações/atividades é uma falha tanto no PRM, quanto no PEMR. Quando foi tratada a execução do PEMR, argumentou-se que os indicadores das ações *Ampliando a Mobilidade Fiscal e Manutenção das Unidades da Receita* não são precisos e, no primeiro caso, até mesmo discricionário. Da mesma forma, a maioria dos indicadores do PRM são muito amplos. Pode-se citar como exemplo, a atividade *Modernizar os serviços prestados ao contribuinte* que tem como indicadores, dentre outros: “Redução dos prazos nos procedimentos do

SIAB”, porém não se especifica em quantos dias esse prazo será reduzido; ou ainda “Procedimentos administrativos simplificados” sem, no entanto, esclarecer quais são os procedimentos administrativos e como eles serão simplificados. Nota-se, no caso da redução dos prazos, que falta uma meta associada a esse indicador, ou seja, falta a ele um número que meça a eficiência e eficácia dessa atividade. Na questão dos procedimentos administrativos, há a carência, por outro lado, de um indicador de efetividade, uma vez que não fica clara a maneira como os procedimentos serão simplificados para os contribuintes.

Em termos de metas, acredita-se que o melhor exemplo da dificuldade para construí-las é a própria meta do PEMR. Esta, segundo o PPAG (2004-2007), seria aumentar a receita do Estado em R\$ 3,6 bilhões (três bilhões e seiscentos mil reais) entre 2004 e 2007, tendo como base a receita do ano de 2003 e sendo esses valores corrigidos pelo IPCA. Todavia, só em 2004, essa receita, corrigida, elevou-se em, aproximadamente, R\$ 1,4 bilhões (um bilhão e quatrocentos milhões de reais), segundo informações do Gerente Executivo do Projeto. Ele mesmo crê que já em 2005, a meta que consta do PPAG (2004-2007) será superada. Assim, considera-se que tal meta não se mostra mais desafiadora e, conseqüentemente, não condiz com a real situação do Projeto. Ademais, outro argumento que reforça a necessidade de revisão dessa meta, é o redesenho e ampliação do PEMR que, como dito, ocorrerá em 2006. Além de ter mais ações, ele terá também mais recursos, o que, por si só, torna imperiosa essa revisão.

Quanto a falhas de concepção, uma crítica que pode-se apontar no caso do PNAFE é em relação aos limites percentuais estabelecidos para cada *Categoria de Investimento*. Eles foram pré-estabelecidos, de forma a não observarem as particulares de cada Estado da Federação e do Distrito Federal. Essa falha, no

entanto, foi amenizada pelo fato de, como visto, a UCP permitir que alguns desses limites fossem ultrapassados, desde que por razões plausíveis. Essa flexibilidade é, por outro lado, um ponto que se pode elogiar da atuação conjunta entre UCP e UCE/MG, dentro da técnica do PE.

Em que pese ao gerenciamento e monitoramento, há semelhanças e diferenças entre o Programa e o Projeto. A estrutura do PRM é formada pela UCE/MG que, atualmente, conta com um Coordenador-Geral, uma Subcoordenadora Técnica das Áreas Financeira e Tributária e um Subcoordenador Administrativo Financeiro, que são responsáveis pelo monitoramento, acompanhamento intensivo da execução e das atividades do Programa. Toda essa estrutura existe dentro da SEF. O PEMR, como já explicado, possui dois gerentes: um Executivo e um Adjunto (ambos da SEF), sendo que o primeiro tem atribuições mais complexas e um maior grau de responsabilidade. O monitoramento sistemático desse projeto é também realizado por uma unidade formalmente constituída para esse fim, a UAGP. Esta, entretanto, não faz parte da estrutura da SEF, e sim da SEPLAG.

Retomando-se um argumento exposto no Capítulo 2 deste trabalho, cabe frisar que a figura do gerente de programa/projeto é uma forma de individualização de responsabilidades e também um mecanismo para a cobrança de resultados, dentro da nova orientação da Administração Pública do Estado: modelo de administração pública gerencial.

Em relação ao planejamento da SEF, foi relatado pelo Gerente Executivo do PEMR que há uma boa interligação entre os executores do PRM e do PEMR, apesar de não haver reuniões periódicas entre essas duas equipes. É a Superintendência

de Planejamento e Informática da SEF que centraliza a função de planejamento nessa Secretaria e faz a intermediação desses contatos.

Em termos de financiamento, no PRM existe um convênio entre BID e Governo do Estado de Minas Gerais, por meio do qual o primeiro é responsável por 50% (cinquenta por cento) dos recursos, enquanto o segundo pelos outros 50% (cinquenta por cento), sob a forma de contrapartida. Já o PEMR, até o ano de 2005, é totalmente financiado com recursos do Tesouro do Estado, apesar de – como mencionado – haver recursos do PRM no Estruturador, em função do acompanhamento dos Projetos CRIAR e PROMAT que é feito pela equipe do PEMR. Ademais, existe uma taxa cobrada por serviços de expediente prestados pela SEF que gera recursos tanto para o PRM, quanto para o PEMR.

Já em relação à despesa, há uma diferença significativa entre os dois. Enquanto o PRM cobre apenas as despesas de capital – em função da própria estrutura do PNAFE –, o PEMR cobre além dessas, também as de custeio.

Como mencionado, acredita-se que as ações relacionadas a tecnologia da informação são as de gerenciamento mais complexo no PRM e no PEMR; tanto, que os Projetos CRIAR e PROMAT possuem conselhos gestores que são responsáveis por acompanhar o desenvolvimento e tomar decisões relativas a esses Projetos. Por outro lado, quando concluídas essas atividades, elas terão uma expressiva efetividade – tanto para os servidores da SEF, quanto para o usuário – no sentido de possibilitar, por exemplo, o aumento da eficiência na fiscalização e uma maior celeridade dos processos na SEF.

Tal efetividade se justifica, uma vez que esses dois sistemas, quando concluídos, gerarão a versão completa do Sistema Integrado de Administração da Receita do Estado – SIARE. No entanto, eles estão sendo desenvolvidos de maneira

separada e por empresas distintas, o que, provavelmente, foi um grande erro da SEF. Ademais, eles, necessariamente, precisarão ter uma interface e, conseqüentemente, uma mesma tecnologia. Assim, acredita-se que a contratação de uma única empresa para o desenvolvimento do SIARE seria melhor alternativa, apesar de sua complexidade e magnitude.

Para finalizar esse tópico, cita-se uma incoerência que não se pode deixar de apontar que é o erro que consta do PPAG (2004-2007), que incorporou praticamente todas as ações do PRM ao PEMR. Assim, poder-se-ia pensar que nascia ali um “super” projeto para a SEF – no sentido de sua amplitude –, o que não condiz com a realidade. Na verdade, nunca houve a fusão das estruturas do programa e do projeto, como pode parecer quando se estuda aquele documento – PPAG (2004-2007). Tal equívoco foi, parcialmente, consertado quando, mais adiante no mesmo plano, separam-se as ações do PRM e do PEMR, sendo o primeiro identificado como *Programa 0284* e o segundo como *Programa 0210*, o que, por outro lado, ratifica a incoerência. Esta só foi definitivamente solucionada na revisão 2005 do PPAG (2004-2007), quando, formalmente, o PEMR passou a contar apenas com as nove ações supracitadas, e não com vinte duas apontadas em um primeiro momento.

Felizmente, essa incoerência – que crê-se não passou de uma mera desatenção – não gerou maiores transtornos para a execução do PRM e do PEMR.

4.6. Quadro resumo das semelhanças e diferenças entre o PRM e o PEMR

QUADRO RESUMO DAS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE O PRM E O PEMR	
PRM	PEMR
Período: *1996 a 2005	Período: *2004 e 2005
Abrangência: *SEF	Abrangência: *SRE da SEF
Técnica: *planejamento estratégico e gerenciamento de projetos	Técnica: *planejamento estratégico e gerenciamento de projetos
Diagnóstico: *questionários de levantamento de dados	Diagnóstico do PMDI: *Minas Gerais do Século XXI
Visão de Futuro: *não encontrada nos arquivos da UCE/MG	Visão de Futuro do PMDI: *tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver
Opções Estratégicas/Diretrizes do BID: *fortalecimento institucional; *integração; *gestão; *controle; *tecnologia.	Opções Estratégicas do PMDI: *promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis; *reorganizar e modernizar a administração pública estadual; *recuperar o vigor político de Minas Gerais.
Ferramentas para se alcançar a Visão de Futuro: *Projeto de Administração Financeira; *Projeto de Administração Tributária; *Atividades desses Projetos.	Ferramentas para se alcançar a Visão de Futuro do PMDI: *Projetos Estruturadores; *Programas Prioritários; *Ações desses Projetos e Programas.
Objetivo: *promover o desenvolvimento institucional da Secretaria de Estado de Fazenda de modo a habilitá-la ao exercício de seu papel frente a crise fiscal e financeira e à realidade atual.	Objetivo: *alavancar as fontes de receitas do Estado, com ênfase no incremento da receita estadual, contribuindo para o efetivo equilíbrio das finanças públicas.
Gerenciamento e Monitoramento: *realizado pela UCE/MG; *UCE/MG é formalmente vinculada à SEF.	Gerenciamento e Monitoramento: *há um Gerente Executivo e um Adjunto; *monitoramento feito pela UAGP, da SEPLAG.
Financiamento/Despesas: *BID financia 50% e Tesouro Estadual os outros 50%; *cobre apenas as despesas de	Financiamento/Despesas: *recursos do Tesouro Estadual; *cobre despesas de capital e de

5. CONCLUSÃO

A compreensão do modelo de administração pública gerencial, cujo foco é voltado para os resultados, e também da técnica do planejamento estratégico é fundamental para se entender a mudança pela qual vem passando, nas últimas décadas, o aparelho estatal e a própria redefinição do papel do Estado, a partir de experiências como a de modernização administrativa.

Assim, o objetivo desta monografia foi fazer uma análise comparativa e crítica entre os pontos de semelhança e diferença entre o PRM e o PEMR, ambos da SEF e com o intuito de modernizar essa Secretaria. Como se argumentou, na Introdução deste trabalho e demonstrou-se ao longo de todo ele, apesar do PEMR ter sido concebido quase uma década após o PRM – aquele em 2004 e este em 1996 –, eles guardam muitas semelhanças.

Acredita-se que a experiência do PRM para a SEF foi muito enriquecedora, o que favoreceu a concepção e implementação do PEMR, além de estar facilitando a sua execução e monitoramento.

Nesse ínterim, considera-se que o fato da UAGP ser externa à estrutura da SEF – diferentemente do que ocorre com a UCE/MG – propicia um modo de ver o projeto peculiar daquele da Secretaria. Ademais, os técnicos dessa unidade possuem um “know-how” (conhecimento técnico) acumulado a partir da experiência do monitoramento de outros projetos e de outras áreas, podendo, assim, ter uma visão mais sistêmica do planejamento em todo o governo estadual, e não apenas em uma única Secretaria.

Outro produto/resultado deste trabalho foi evidenciar algumas falhas e problemas tanto no PRM quanto no PEMR. Cita-se: o fato de até outubro de 2005 terem sido empenhados apenas cerca de 27% (vinte e sete por cento) do crédito inicial previsto para o PEMR nesse ano, segundo dados da UAGP; a dificuldade na construção de metas e indicadores tanto no projeto, quanto no programa; alguns erros, como o desenvolvimento do SIARE, que está sendo feito por duas empresas distintas; falhas de concepção, como o diagnóstico padrão, no caso do PNAFE; e o equívoco cometido em um documento oficial.

Apesar dessas falhas apontadas em ambos (programa e projeto), eles são iniciativas importantíssimas para a SEF e também para o usuário. Torna-se necessário a continuidade do processo de modernização dessa Secretaria, o que, de fato, constitui uma de suas diretrizes. Isto porque, o cidadão e também o contribuinte exigem, cada vez mais, serviços públicos prestados com qualidade e eficiência. E, por outro lado, são cada vez mais sofisticados os meios e recursos utilizados pelos sonegadores de impostos para o não cumprimento de suas obrigações, fato que deve ser efetivamente repellido pela SEF.

Encerra-se, assim, esta pesquisa, mas há a convicção que este tema não se esgota aqui. Acredita-se ser interessante continuar, ampliar ou analisar sob um outro enfoque o PRM e o PEMR, principalmente, quando, no próximo ano, o estruturador for ampliado e tiver uma maior “maturação”, haja vista estar ainda em seu segundo ano de execução.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168p.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 de maio de 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Informações sobre o Programa Nacional de Apoio à Administração para os Estados Brasileiros**. Brasília: MF, 2005. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/>>. Acesso em: setembro de 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O Desafio do Planejamento Governamental**. Brasília: MPOG, 2002. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MPOG, 1995. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 2005.

CINTRA, Antônio Otávio; ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. Planejamento: reflexões sobre uma experiência estadual. In: CINTRA, Antônio Otávio; HADDAD, Paulo Roberto. (Org.) **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. **Texto para Discussão**, Brasília n. 44, p. 1-42, out. 2001.

COTTA, Tereza Cristina. Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural. **Texto para Discussão**, Brasília n. 21, p. 1-14, nov. 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DINIZ, Clélio Campolina. Economia e Planejamento em Minas Gerais: Notas para Discussão, 1982 In: PAIVA, Paulo de Tarso de Almeida (Org.) **20 anos do Seminário sobre a Economia Mineira V.3 Demografia e Políticas**

Públicas. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2002

GESTÃO ESTRATÉGICA DOS RECURSOS E AÇÕES DO ESTADO. Iniciativa do Governo do Estado de Minas Gerais para gerenciar e organizar as iniciativas de melhora no Estado, por meio de Projetos Estruturadores. <<http://www.geraes.mg.gov.br>>. Acesso em: 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995. 159 p.

GUARNERI, Lucimar da Silva, (Coord.) **Modernização da Gestão Pública: uma avaliação de experiências inovadoras**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(RE)Pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 238 p.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi Frayse. **História do Brasil**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996. 214 p.

MATOS, José Arildo de. **SEF, 100 anos. Aplausos!**. 1991. 100f. Monografia.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEYRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MINAS GERAIS. Auditoria Geral do Estado. **Relatório de auditoria da execução orçamentária de 2003**. Belo Horizonte, 2004a.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Inédita, 2003a. 258p.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.193, de 14 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Fazenda e dá outras providências. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 14 fevereiro de 2003b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. Subsecretaria da Receita Estadual. Superintendência de Fiscalização. **Plano Anual do Fisco Estadual – 2004**. Belo Horizonte: 2003c. 154p

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. Subsecretaria da Receita Estadual. Superintendência de Fiscalização. **Plano Anual do Fisco Estadual – 2005**. Belo Horizonte: 2004b. 122p

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. Superintendência de Planejamento e Coordenação Geral. **Programa de Reestruturação e Modernização da Secretaria de Estado de Fazenda**. Belo Horizonte: 1997. 78p

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte: 2003d. 129p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência Central de Planejamento. **Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais: apresentada na reunião inaugural da terceira sessão legislativa ordinária da décima quinta legislatura**. Belo Horizonte: 2005^a. 315 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência Central de Planejamento. **Plano Plurianual de Ação Governamental – 2004- 2007**. Belo Horizonte: 2004c. V1. 469p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência Central de Planejamento. **Plano Plurianual de Ação Governamental – 2004- 2007**. Belo Horizonte: 2004d. V2. 387p

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência Central de

Planejamento. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – 2005-2007**. Belo Horizonte: 2005b. 233p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte: 1995. 110p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo : Atlas, 2003.

MUINHOS, Marcelo Kfoury. **O alcance do planejamento estadual no Brasil: os planos mineiros de desenvolvimento da década de 70**. 1991. 170f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Excelência na Administração Estratégica: a competitividade para administrar o futuro das empresas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 224 p.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 335 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Texto para Discussão**, Brasília n. 09, p. 1-28, out. 2001.

PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. **Texto para Discussão**, Brasília n. 37, p. 1-37, out. 2000.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal, **Revista Lua Nova**, São Paulo, n° 28/29, p. 209-225, 1993.

PRZEWORSKI, Adam. Nota sobre o Estado e o Mercado, **Revista de Economia Política**, São Paulo, volume 16, n° 3, P. 115-120, jul/set. 1996.

RODRIGUES, Ronaldo de Carvalho. **O Programa de Reestruturação e Modernização da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais: Descrição do Processo de Formulação, Instrumentalização e Implementação**. 1998. 56f. Monografia (conclusão da Disciplina de Estágio Supervisionado) – Escola de Governo de Minas Gerais, Fundação João

Pinheiro, Belo Horizonte.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. <<http://www.seplag.mg.gov.br>>. Acesso em: 2005.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

VALLEMONT, Serge. A modernização do Estado: as lições de uma experiência. **Texto para Discussão**, Brasília n. 12, p. 1-17, dez. 1996.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 96 p.

ANEXO**COMPONENTE:**

Atividades	Resultados Esperados	Meios de Verificação (Indicadores)	Prazo (Conclusão)	Recursos: Categorias de Investimento
1.
2.