



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Kamile Theis Stadnick

**Modernização da gestão pública brasileira à luz da teoria da Nova
Administração Pública: uma análise do PNAFE e do PROFISCO I no estado de
Santa Catarina**

Florianópolis
2021

Kamile Theis Stadnick

**Modernização da gestão pública brasileira à luz da teoria da Nova
Administração Pública: uma análise do PNAFE e PROFISCO I no estado de Santa
Catarina**

Tese submetida ao Programa de Pós-
graduação em Administração da
Universidade Federal de Santa Catarina
para a obtenção do título de Doutora em
Administração
Orientador: Prof. Silvio Antônio Ferraz
Cário, Dr.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Stadnick, Kamile Theis

Modernização da gestão pública brasileira à luz da teoria da Nova Administração Pública : uma análise do PNAFE e do PROFISCO I no estado de Santa Catarina / Kamile Theis Stadnick ; orientador, Silvio Antonio Ferraz Cario, 2021. 196 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Nova Administração Pública. 3. Gerencialismo. 4. PNAFE. 5. PROFISCO. I. Cario, Silvio Antonio Ferraz. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

Kamile Theis Stadnick

**Modernização da gestão pública brasileira à luz da teoria da Nova
Administração Pública: uma análise do PNAFE e PROFISCO I no estado de Santa
Catarina**

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por
banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Gabriela Gonçalves Silveira Fiates, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina UFSC

Prof. Hoyêdo Nunes Lins, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina UFSC

Prof. Ademar Dutra, Dr.
Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL

Profa. Clerilei Aparecida Bier, Dra.
Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi
julgado adequado para obtenção do título de doutora em Administração.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Silvio Antônio Ferraz Cário, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2021.

Aos que me deram a vida e o amor incondicional, meus pais Roberto e Isolete.

Ao que me fez ressignificar o amor, meu filho Breno.

AGRADECIMENTOS

Um curso de doutorado compõe um caminho pelo qual não é possível percorrer sozinho. Se cheguei até aqui, foi porque tive pessoas que andaram lado a lado comigo nessa trajetória. Dedico a elas meus sinceros agradecimentos.

Agradeço ao estado de Santa Catarina, por me permitir realizar o curso de doutorado com a tranquilidade e a segurança da dedicação exclusiva.

Aos servidores da Secretaria de Estado da Administração, da Secretaria de Estado da Fazenda e da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, que se disponibilizaram a contribuir com esta pesquisa, participando das entrevistas realizadas no campo.

Aos servidores Omar Roberto Afif Alemsan, da Secretaria de Estado da Fazenda, e Luiz Alberto de Almeida Palmeira, do Ministério da Fazenda, exemplares servidores públicos, pelo acesso que me concederam, pelos inúmeros documentos fornecidos e pelas dúvidas que me sanaram.

Aos professores do PPGA, especialmente, àqueles das disciplinas obrigatórias, Profa. Eloise Livramento Dellagnelo, Prof. Maurício Serva e Prof. Silvio Antônio Ferraz Cario. Minha admiração por tanto conhecimento e por saberem, de forma ímpar, compartilhá-lo.

Aos professores que participaram da banca de qualificação e da apresentação final desta tese, Profa. Gabriela Gonçalves Silveira Fiates, Prof. Hoyêdo Nunes Lins, Prof. Ademar Dutra e Profa. Clerilei Aparecida Bier, muito obrigada pela dedicação e pelas contribuições acrescentadas.

Um agradecimento especial ao Prof. Silvio Antônio Ferraz Cario, meu orientador e querido amigo, que me permitiu compartilhar da sua visão de mundo nesses quatro anos de convívio. Meu aprendizado contigo foi muito além das orientações. Registro e renovo minha admiração pelo cidadão, profissional e educador que és.

A minha amiga Cristiane Maciel Vieira, por me escutar todos os dias e em todas as horas; por me conhecer e ter paciência com os meus processos. A Déris de Oliveira Caitano, por seu ouvido atento, por sua sabedoria, por sempre ter a palavra certa. A Larissa Ferreira Tavares, amiga que o doutorado me deu para a vida todinha, obrigada por escutar minhas inquietações pessoais e acadêmicas, tu foste essencial. Amigas queridas, vocês têm um lugar especial aqui dentro de mim.

Aos amigos do doutorado, Diego, Chayne, Juliano e Monique, obrigada por tornarem a caminhada mais leve.

Aos meus pais, Roberto e Isolete, por acreditarem nos meus sonhos e por declararem apoio incondicional a mim. Saibam que ter em vocês o meu porto seguro me faz seguir em frente. Admiro e tenho muito orgulho do projeto de vida que vocês traçaram, dedicado a mim e ao meu irmão.

Ao Rafael, meu irmão, meu amigo de todas as horas, obrigada por ser tanto a escuta e tão pouco o julgamento. Obrigada por sempre teres o que me ensinar, por ser exemplo de retidão, simplicidade, comprometimento e dedicação.

Ao meu esposo Eduardo, por me fazer entender que a maioria das coisas são mais simples do que parecem, por me lembrar que os problemas têm solução, por trazer mais “vida” a minha vida diária. Obrigada por caminhar ao meu lado nessa empreitada.

Ao meu filho Breno, gerado em meio ao doutorado, obrigada por teres me ensinado tanto em tão pouco tempo. Tu és inspiração diária para que eu seja uma pessoa melhor nesse mundão. Foi em ti que eu me apeguei quando o fim parecia estar longe demais.

RESUMO

Este é um estudo envolvendo a compreensão do fenômeno de pesquisa que perpassa pela trajetória dos programas de modernização da gestão pública no Brasil, entendidos como fruto do gerencialismo, fundamentado, teoricamente, pela Nova Administração Pública. Para tanto, delineou-se como objetivo geral analisar os resultados alcançados pelos programas de modernização administrativa, implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, à luz da teoria da Nova Administração Pública. Assim, definiu-se como objeto de pesquisa os programas de modernização PNAFE - Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros e PROFISCO I - Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil. Esses programas foram financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e desenvolvidos pela Secretaria de Estado da Fazenda, com participação da Procuradoria Geral do Estado e da Secretaria de Estado da Administração. No que tange aos procedimentos metodológicos, optou-se pela natureza qualitativa, do tipo descritiva, com abordagem teórico-empírica. Assim, esta pesquisa foi realizada a partir de um corte transversal cujos métodos de coleta de dados foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a entrevista semiestruturada e a observação participante. Para análise e interpretação de dados, apropriou-se do método de análise de conteúdo, com apoio do *software* de análise de dados qualitativos NVivo. Quanto aos resultados encontrados, o campo demonstrou que os recursos financeiros externos são vistos como uma oportunidade de investir em melhorias nos sistemas de gestão, na promoção de capacitação de servidores e no aprimoramento de tecnologias. O investimento em tecnologia mostrou-se bastante evidente, especialmente nos sistemas de controle da receita e do gasto no estado de Santa Catarina. Os resultados evidenciaram que os preceitos dos programas PNAFE e PROFISCO I vão ao encontro dos preceitos da Nova Administração Pública e geraram diferentes resultados de modernização da gestão pública em Santa Catarina, sendo que o foco dos programas, ao longo do tempo, esteve voltado, em grande parte, para o cunho fiscal e de controle de gastos públicos. Os resultados preponderantes apontaram para a melhoria da gestão da arrecadação tributária e o controle sobre os gastos da máquina pública.

Palavras-chave: Nova Administração Pública. Gerencialismo. PNAFE. PROFISCO.

ABSTRACT

This is a study involving the understanding of the research phenomenon that runs through the trajectory of modernization programs for public management in Brazil, understood as the result of managerialism, theoretically based on the New Public Administration. The general objective was to analyze the results achieved by the administrative modernization programs, implemented in the state of Santa Catarina, starting in the 1990s, in the light of the New Public Administration theory. Thus, it was defined as a research subject the modernization programs PNAFE - National Program for Support to the Tax Administration of Brazilian States and PROFISCO I - Support Program for the Management and Integration of Tax Authorities in Brazil. These programs were financed by the Inter-American Development Bank - IDB, and developed by the State Secretariat of Finance, with the participation of the State Attorney General's Office and the State Secretariat of Administration. Regarding the methodological procedures, the qualitative nature was chosen, of the descriptive, with a theoretical-empirical approach. Thus, this research was carried out from a cross section which methods of data collection were bibliographic research, documentary research, semi-structured interview, and participant observation. For data analysis and interpretation, the content analysis method was used, with the support of qualitative data analysis software NVivo. As for the results found, the field demonstrated that external financial resources are seen as an opportunity to invest in improvements in management systems, in promoting the training of servers and in the improvement of technologies. The investment in technology was quite evident, especially in the systems of control of revenue and expenditure in the state of Santa Catarina. The results showed that the principles of the PNAFE and PROFISCO I programs are in line with the principles of the New Public Administration and generated different results of modernization of public management in Santa Catarina, and the focus of the programs, over time, has been turned largely to the fiscal course and the government or public sector expenditure control. The predominant results pointed to an improvement in the management of tax collection and in the control over the expenditures of the public sector.

Keywords: New Public Administration. Managerialism. PNAFE. PROFISCO.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo teórico-analítico	65
Figura 2: Árvore de palavras da categoria Práticas de gestão privada	107
Figura 3: Árvore de palavras da categoria Profissionalização da gestão.	123
Figura 4: Árvore de palavras da categoria Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado	134

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Frequência das palavras mais evidenciadas na categoria Práticas de gestão privada	108
Gráfico 2: Frequência das palavras mais evidentes para a categoria Profissionalização da gestão.....	124
Gráfico 3: Percentual comparado do aumento de tributos nos anos de 2009, 2013 e 2016	127
Gráfico 4: Aumento da recuperação de créditos tributários nos anos de 2009, 2014 e 2016	129
Gráfico 5: Frequência das palavras mais evidentes para a categoria Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado	135

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Componentes da doutrina na Nova Gestão Pública.....	35
Quadro 2: Princípios de uma organização pública racional e eficaz	37
Quadro 3: Princípios do Novo Serviço Público.....	40
Quadro 4: Detalhamento da pesquisa documental	54
Quadro 5: Lista de entrevistados da pesquisa	55
Quadro 6: Objetivos específicos e respectivas técnicas de coleta de dados	56
Quadro 7: Fases da pesquisa de acordo com o método de análise de conteúdo	59
Quadro 8: Estratégias para promover validade e confiabilidade da pesquisa	62
Quadro 9: Categorias de análise da pesquisa.....	64
Quadro 10: Desdobramentos da pergunta de pesquisa.....	67
Quadro 11: Componentes de atuação do PNAFE em Santa Catarina, referentes ao período de 1997 a 2004.	82
Quadro 12: Componentes, subcomponentes e produtos do PROFISCO I em Santa Catarina, referentes ao período de 2010 a 2017.....	85
Quadro 13: Comparativo dos objetivos do PNAFE e do PROFISCO I no estado Santa Catarina.....	88
Quadro 14: Consultorias externas realizadas com recursos do PNAFE e do PROFISCO I entre os anos de 1997 e 2017	105
Quadro 15: Cursos de capacitação promovidos com recursos do PNAFE entre os anos de 1997 a 2004.	119
Quadro 16: Objetivos e produtos do PNAFE, implantados em Santa Catarina de 1997 a 2004	149
Quadro 17: Objetivos e produtos do PROFISCO I implantados em Santa Catarina de 2004 a 2017	153

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição da arrecadação de impostos do governo do estado de Santa Catarina nos anos de 2009, 2013 e 2016	126
Tabela 2: Distribuição da recuperação de créditos tributários nos anos de 2009, 2014 e 2016	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATN - Ato Conjunto

BCIE - Banco Centro Americano de Integração Econômica

BDAN - Banco de Desarrollo de América del Norte

BEI - Banco Europeu de Investimentos

BI - Business Intelligence

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

Bladex - Banco Latinoamericano de Comércio Exterior

CAF - Corporação Andina de Fomento

CFI - Corporação Financeira Internacional

CII - Corporação Interamericana de Investimento

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

E - Entrevistado

EC - Emenda Constitucional

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FHC - Fernando Henrique Cardoso

Fida - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

FMI - Fundo Monetário Internacional

FOE - Fundo para Operações Especiais

Fonplata - Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

Fumin - Fundo Multilateral de Investimentos

GEF - Global Environment Facility

ICMS - imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDA - Associação Internacional para o Desenvolvimento

INPC - Índice de Preços ao Consumidor

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

Miga - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos

NAP - Nova Administração Pública

NIB - Banco Nórdico de Investimento

NSP - Novo Serviço Público

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Estado

PGE - Procuradoria Geral do Estado

PNAFE - Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros

PROFISCO - Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil

SAT - Sistema de Administração Tributária

SC - SANTA CATARINA

SCTD - Sistema de Classificação e Temporalidade de Documentos

SDS – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Sustentável

SEA - Secretaria de Estado da Administração

SEF - Secretaria de Estado da Fazenda

SF - Senado Federal

SGP-e - Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos

SIGEF - Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal de Santa Catarina

SINTEGRA - Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais

SPED - Sistema Público de Escrituração Digital

TAT - Tribunal Administrativo Tributário

UCE - Unidade de Coordenação Estadual

UCP - Unidade de Coordenação do Programa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	OBJETIVOS	22
1.1.1	Objetivo Geral	23
1.1.2	Objetivos Específicos	23
1.1.3	Pressuposto	23
1.1.4	Justificativa	23
1.1.5	Estrutura da tese	26
2	TRATAMENTO TEÓRICO-ANALÍTICO	27
2.1	DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIAL	27
2.2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA	29
2.3	GERENCIALISMO E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	32
2.4	GOVERNANÇA PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO	39
2.5	REFORMAS DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	42
2.6	SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO.....	49
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	52
3.1	NATUREZA, TIPO E ABORDAGEM DE PESQUISA.....	52
3.2	RECORTE, MÉTODOS DE COLETA DE DADOS	53
3.3	MÉTODO DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	57
3.4	USO DE <i>SOFTWARE</i> PARA ANÁLISE.....	59
3.5	VALIDADE E CONFIABILIDADE DA PESQUISA	60
3.6	CATEGORIAS DE ANÁLISE	63
3.7	MODELO TEÓRICO-ANALÍTICO, PERGUNTA DE PESQUISA E DESDOBRAMENTOS.....	64
3.8	SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO.....	67
4	BID E OS PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO	70
4.1	BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID.....	70
4.2	PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À ADMINISTRAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS – PNAFE	75
4.3	PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO E INTEGRAÇÃO DOS FISCOS NO BRASIL - PROFISCO I.....	77

4.4	SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO.....	78
5	PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA EM SANTA CATARINA: UMA VISÃO GERAL	80
5.1	PNAFE EM SANTA CATARINA	80
5.2	PROFISCO I EM SANTA CATARINA	83
5.3	OBJETIVOS E ÁREAS PRIORITÁRIAS DOS PROGRAMAS.....	88
5.4	SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO.....	94
6	O PNAFE E O PROFISCO I NO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	96
6.1	CATEGORIA 1 - PRÁTICAS DE GESTÃO PRIVADA.....	96
6.2	CATEGORIA 2 - PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO.....	109
6.3	CATEGORIA 3 - DISCIPLINA NO USO DE RECURSOS, PADRÃO DE DESEMPENHO E CONTROLE DE RESULTADO	125
6.4	SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO.....	136
7	GESTÃO DOS PROGRAMAS E OS RESULTADOS ALCANÇADOS .	139
7.1	DEFINIÇÃO DE PRIORIDADE E CONTINUIDADE DOS PROJETOS ..	139
7.2	RESULTADOS ALCANÇADOS PELO PNAFE E PROFISCO I EM SANTA CATARINA	148
7.3	LEGADO PARA A GESTÃO PÚBLICA CATARINENSE.....	162
7.4	LIMITES E DIFICULDADES NA GESTÃO DOS PROGRAMAS	164
7.5	SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO.....	166
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
	REFERÊNCIAS.....	174
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevista.....	180
	ANEXO A – Objetivos específicos do PNAFE.....	181
	ANEXO B – Componentes, subcomponentes e produtos do PROFISCO I	187

1 INTRODUÇÃO

A origem do Estado Moderno foi marcada pela crise do feudalismo, seguido pelo momento histórico notado pela ascensão do capitalismo, caracterizado pela propriedade privada, economia de mercado, força de trabalho livre e crescente divisão do trabalho. Desde então, o Estado passou por transições históricas e políticas e, neste caminho, as Revoluções Liberais, especialmente a Revolução Francesa de 1789, trouxeram, em seu bojo, a origem do Estado Liberal burocrático, em substituição ao Estado Absolutista patrimonialista, que vigorava desde o início do Estado Moderno. A queda do Absolutismo e a ascensão do Liberalismo, com os modelos de administração pública passando do patrimonialismo para a burocracia, caracterizaram-se como um movimento mundial, com início nos países centrais para, então, alcançar as economias periféricas. No Brasil, a administração pública teve início com o surgimento do Estado, no ano de 1500, baseada no patrimonialismo, modelo que se reproduziu até os anos 1930, época em que a Era Vargas buscou suplantiar as características patrimonialistas e, a partir de uma Reforma de Estado, tentou romper com o modelo patrimonial, instituindo o Estado brasileiro burocrático (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O modelo burocrático e liberal clássico, vigente desde o fim do século XVIII, passou por uma séria crise no início do século XX, de modo que o modelo liberal clássico precisou se adaptar para incluir aspecto social entre suas atribuições, criando, assim, as bases para a emergência do chamado Estado de Bem-Estar. Concomitante a essa crise do Estado, ocorreu um abalo no modelo de administração pública burocrática. O emergente Estado de Bem-Estar foi alvo constante de críticas por parte da corrente neoliberal que atuou, mundialmente, na busca por reformas políticas, econômicas e produtivas, ancorando, na área pública, seu principal agente de mudança. Tais críticas apoiavam-se no agravamento da crise fiscal dos países e na visão de que a burocracia estatal era ineficiente e não dava conta de atender às demandas do cenário neoliberal que havia se configurado. O discurso neoliberal incorporou a forma como os indivíduos entendiam o mundo, apoiando-se no conceito de eficiência na gestão como saída para a resolução dos problemas do Estado. Diante desse cenário, se desenvolveu, então, a Nova Administração Pública e a apregoação dos conceitos gerencialistas (HOOD, 1991, 1995; ABRUCIO, 1997; BARZELAY, 2000;

KETTL, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2001; PAES de PAULA, 2005a; POLLITT, 2007; DENHARDT, 2012).

O gerencialismo apontava que o progresso social dependia, diretamente, da produtividade econômica do Estado e, por intermédio da Nova Administração Pública, passou a preconizar por reformas não somente em prol da adoção de novas técnicas de gestão, mas também tomava, como pano de fundo, a imposição de novos valores, importados do ramo privado, partindo do entendimento de que o governo deve ser tocado como um negócio (DENHARDT, 2012).

A redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do Estado burocrático. Para tanto, foram introduzidos padrões gerenciais na administração pública (ABRUCIO, 1997). A administração pública gerencial emergiu, assim, como o modelo para o gerenciamento do Estado, reformado por sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado elaborado pela aliança sócio liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos (PAES de PAULA, 2005a).

Acrescenta-se, ainda, que a caracterização do paradigma de desenvolvimento, preconizado pelo Consenso de Washington, conduziu para as intervenções estatais, as quais entorpeceram o funcionamento eficiente do mercado e promoveram o rentismo, a especulação e a corrupção. Por sua vez, as políticas públicas, capturadas por interesses particulares, não puderam responder às demandas da maioria dos cidadãos, contribuindo, assim, para a exclusão de amplos setores da população quanto aos benefícios do crescimento, e para a perda de legitimidade do Estado (IGLESIAS, 2006).

A reforma gerencial baseava-se nos preceitos da Nova Administração Pública que emergiu em nível mundial, na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior – o burocrático. Assim, a eficiência da administração pública, evidenciada pela necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, torna-se essencial. Nesse sentido, a reforma do aparelho do Estado passou a ser orientada, predominantemente, pelos valores da eficiência e

qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995).

Nos anos 80, esse movimento reformista deslocou-se do mundo desenvolvido para os países em desenvolvimento, de forma que, no Brasil, a reforma do Estado começou a ser parte integrante da agenda governamental. Sobretudo a partir da segunda metade dessa década, começaram as discussões sobre a necessidade de redefinição do seu papel, com base em um quadro de crise fiscal, do modo de intervenção econômica e social, e do próprio funcionamento do aparelho estatal (BRASIL, 1998).

Cabe evidenciar que a crise do Estado, em nível mundial, teve início nos anos 70, embora só nos anos 80 tenha se tornado evidente no Brasil. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, com diminuição das taxas de emprego e elevação dos índices de inflação. A desordem econômica, bem como a sobrecarga de demandas foram vistas como expressão da dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar, aplicada com relativo sucesso no pós-guerra. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentrou e centralizou funções e se caracterizou pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos (BRASIL, 1995, 1998).

Essa crise desencadeada no Brasil, nos anos 80, repercutirá em um movimento formal de reforma somente em 1995, quando um novo marco referente à reforma da administração pública se instalou. Tal reforma, intitulada de reforma gerencial, deu ênfase às mudanças legais e estruturais com o debate voltado para um Estado que se distanciava do desenvolvimentismo, dando espaço para um Estado promotor e regulador do desenvolvimento.

O caráter liberal da reforma gerencial foi marcado pela influência que as instituições internacionais de crédito passaram a exercer sobre a orientação teórica e ideológica das reformas do setor público no terceiro mundo, como, no caso, o Brasil (CARVALHO, 1999). A influência do Banco Mundial e de outras instituições internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, nos projetos de reforma do Estado nos países em desenvolvimento não pode ser desprezada, considerando-se que essas instituições exerceram um papel constante e ativo na superação (ou agravamento) das sucessivas crises econômicas que afligiram esses países durante o início dos anos 80 e quase toda a década de 90. Tal influência não

se restringiu ao mundo em desenvolvimento, uma vez que as reformas do setor público inglês, no início dos anos 80, por exemplo, ocorreram como parte de um programa de ajuste estrutural imposto pelo Fundo Monetário Internacional - FMI. Ante todo o exposto, percebe-se uma evidente relação entre essas instituições internacionais e o movimento gerencialista na administração pública (CARVALHO, 1999).

Tratando esse tema relativamente ao Brasil, tem-se que o governo brasileiro recebeu apoio do BID no processo da reforma, ocorrido nos anos 90, por meio de um primeiro programa, que visava contribuir para a modernização do Estado, por intermédio do apoio às reformas institucionais que ocorriam à época, bem como da complementação às ações do governo tanto em nível federal como nos governos estaduais. O objetivo de tal programa envolvia “contribuir para melhorar o desempenho da administração pública federal brasileira, procurando aumentar a eficiência e a efetividade da execução das funções de sua competência” (BRASIL, 1998, p.54). Tal programa caracterizou medida de apoio do BID, voltada para as ações de modernização da administração pública no Brasil, envolvendo gestão fiscal e financeira, desenvolvimento de recursos humanos, modernização da gestão e tecnologia da informação, bem como o atendimento ao cidadão, tanto por parte do governo federal quanto das unidades da federação. Este programa foi ganhando força e se estendeu para as 27 unidades da federação e ao Distrito Federal.

Em nível estadual, Santa Catarina foi um dos estados contemplados por tais programas. O primeiro programa de modernização financiado pelo BID a partir dos anos 90 em Santa Catarina foi o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros – PNAFE, que vigorou de 1997 a 2004. Este primeiro programa tinha como objetivo melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais.

Decorridos seis anos do encerramento do PNAFE, o estado de Santa Catarina recebeu novamente recursos do BID, para dar continuidade aos projetos iniciados no PNAFE. Assim, em 2010, iniciou-se no estado o Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil – PROFISCO I, cujo objetivo focava em contribuir para a integração dos fiscos e modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial dos beneficiários. Tanto o PNAFE quanto o PROFISCO I foram desenvolvidos sob a coordenação da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina, gestora de

ambos os programas. Contudo, participaram de alguns projetos outras secretarias, quais sejam - da Administração, da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado.

Conforme referido, os programas de modernização foram concebidos no auge da reforma gerencialista brasileira. Dessa forma, seus preceitos tomam como base os princípios da Nova Administração Pública - NAP. Os conceitos de eficiência, as práticas importadas da gestão privada, a flexibilização organizacional, redução de custos, qualidade na prestação de serviços públicos prestados aos usuários, todos são conceitos pertinentes a uma cultura gerencial. Para tanto, os programas envolveram o desenvolvimento de projetos relacionados a tecnologias, recursos humanos, gestão de recursos financeiros, contábeis e tributários, modelos de gestão, intercâmbio de experiência com outros estados e países. Os mais de 20 anos decorridos, desde o início de tais programas no estado de Santa Catarina, permitem suscitar alguns questionamentos acerca do pano de fundo que os pautava, dos resultados que eles trouxeram para a gestão pública catarinense, dos critérios que nortearam a definição dos projetos e das prioridades de cada programa, assim como do envolvimento dos servidores nos projetos.

Nesse contexto, torna-se relevante buscar uma avaliação sob a perspectiva dos principais atores que atuaram na condução desses dois programas, PNAFE e PROFISCO I. A visão desses atores caracteriza o olhar dos sujeitos que conduziram os programas desde a sua concepção, até as suas finalizações, não somente sob a ótica da execução dos projetos, mas também sob o ponto de vista da definição de prioridades, demandas, áreas atuantes.

Considerando esses aspectos apresentados, delineou-se como pergunta de pesquisa para esta tese:

Quais são os resultados alcançados pelos programas de modernização administrativa implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, à luz da teoria da Nova Administração Pública?

1.1 OBJETIVOS

Com vistas a responder à pergunta de pesquisa, nas seções seguintes, descrevem-se o objetivo geral e os objetivos específicos desta tese.

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar os resultados alcançados pelos programas de modernização administrativa, PNAFE e PROFISCO I, implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, à luz da teoria da Nova Administração Pública.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Caracterizar os programas de modernização na administração pública;
- Descrever a trajetória dos programas de modernização implantados no governo do estado de Santa Catarina;
- Compreender os resultados alcançados frente aos objetivos traçados para os programas, à luz da teoria da Nova Administração Pública;

1.1.3 Pressuposto

Esta tese tem como pressuposto de pesquisa a seguinte assertiva:

Os programas de modernização administrativa implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, estiveram alinhados com os preceitos na Nova Administração Pública e geraram diferentes resultados de modernização da gestão pública, considerados positivos pelos atores que participaram dos programas e desta pesquisa, em termos de gestão tributária, controle de gastos públicos, desempenho da gestão.

1.1.4 Justificativa

No intuito de delimitar a lacuna de pesquisa desta tese, realizou-se uma revisão integrativa de literatura, visando identificar as publicações relevantes sobre o tema de pesquisa. Essa revisão foi realizada a partir da análise dos principais trabalhos e autores que publicaram sobre o campo de pesquisa deste estudo, nos últimos 20 anos. Além disso, foram identificados os autores seminais da Nova Administração Pública, que embasa a lente teórica desta tese. Para tanto, adotou-se

a aplicação de métodos sistematizados da busca, com posterior apreciação crítica e síntese das evidências teóricas e empíricas encontradas nos trabalhos selecionados.

Partindo do objeto de pesquisa desta tese, qual seja, os programas de modernização - PNAFE e PROFISCO I - implantados no Brasil, a partir dos anos de 1990, sob os preceitos da Nova Administração Pública, foram definidas as seguintes palavras-chave para a operacionalização da revisão integrativa – administração pública, gerencialismo, nova administração pública, public administration, managerialism, new public administration, PNAFE, PROFISCO. Como base de dados de busca, definiu-se o Portal Capes para os trabalhos nacionais; e EBSCO e Web of Science para os trabalhos internacionais.

A revisão integrativa evidenciou quatro estudos empíricos, publicados na área da tecnologia da comunicação e informação, cujos temas voltavam-se para os programas PROFISCO I e PNAFE. Em síntese, Boeckmann, Ramos Filho e Cunha (2006) desenvolveram um estudo de caso na Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, estado que, desde 1997, desenvolvia o PNAFE. Os autores desenvolveram a pesquisa com o objetivo de identificar e avaliar as dificuldades existentes no campo da tecnologia da informação, concentrando-se no suporte ao usuário e focando-se nos problemas de mudança organizacional e de comunicação. Entretanto, observa-se que o trabalho não abordou questões referentes aos resultados obtidos a partir da implantação do PNAFE.

Souza e Rodrigues (2008) analisaram o processo de comunicação no PROFISCO I do estado do Rio Grande do Norte, destacando a importância do gerenciamento de projetos e a aplicação desta ferramenta na administração pública. Tendo como objetivo precípuo identificar o processo de comunicação existente no projeto PROFISCO I naquele estado e analisar o plano de comunicação a ser aplicado, a pesquisa destacou a ausência de um plano de comunicação formal, identificou as partes interessadas no projeto e elaborou uma proposta de plano de comunicação formal, relacionando os mecanismos de comunicação mais apropriados para cada parte interessada no PROFISCO I. Do mesmo modo, o trabalho Souza e Rodrigues (2008) também não apresentou resultados referentes à implantação do programa, uma vez que se focou no plano de comunicação.

Sobreira Netto (2006) desenvolveu um estudo a partir de uma adaptação do modelo teórico de avaliação de gerenciamento de processos de negócio para o PNAFE. A partir da análise das dimensões de gestão de processos, o autor identificou

os aspectos que devem fazer parte do gerenciamento dos processos em programas de modernização da administração fazendária estadual brasileira. No entanto, apesar de ter referenciado os objetivos e metas do PNAFE, o estudo os trouxe apenas como forma ilustrativa e teórica, sem apresentação dos resultados alcançados pelos estados brasileiros.

Completando os quatro estudos do campo evidenciados na revisão relaciona-se o de Abrucio (2005), desenvolvido com o objetivo de trazer elementos para orientar um programa de modernização dos estados com financiamento do BID. Tal trabalho justificou-se pelo fato de que a radiografia dos problemas dos estados brasileiros caracterizava-se como uma etapa decisiva de qualquer processo de modernização, devendo preceder à proposição de qualquer modelo. Para Abrucio (2005, p.3), muitos processos de modernização na América Latina adotavam a estratégia “uma solução em busca de problemas”, sendo que é preciso evitar a mera cópia de propostas que, porventura, tenham dado certo em outros lugares sem antes conhecer profundamente a realidade administrativa do governo que se pretende reformar.

Destaca-se que muitos dos resultados alcançados pela modernização revelam um mapa incompleto das administrações públicas estaduais, seja porque uma parcela das informações é precária ou não existe, ou porque novas perguntas são abertas. Segundo Abrucio (2005), é preciso continuar os estudos, para conhecer mais profundamente esta terra incógnita, que são os governos estaduais brasileiros. As conclusões do estudo revelam que os estados brasileiros têm sérios problemas na organização de suas informações básicas e da memória administrativa (ABRUCIO, 2005).

As evidências encontradas nos quatro trabalhos do campo pertinentes a esta pesquisa, permitem afirmar que a ausência de estudos, inclusive posteriores à época em que estes trabalhos foram publicados, impossibilita analisar os resultados advindos dos programas de modernização aderidos pelos estados brasileiros a partir dos anos 90. A descrição dos estudos anteriormente expostos caracteriza a lacuna de pesquisa desta tese, uma vez que o espaço acadêmico, tampouco a sociedade brasileira têm conhecimento disponível para apreciação e análise crítica, assim como para orientação de futuros trabalhos, no que tange à modernização da gestão pública brasileira.

Posto isso, o ineditismo desta tese reside na lacuna identificada no campo científico, caracterizada pela ausência de estudos que evidenciem os resultados

oriundos dos programas de modernização administrativa, implantados no Brasil a partir dos anos 1990, com financiamento do BID. Nesse sentido, ressalta-se que os trabalhos realizados são pontuais e analisam os programas sob a perspectiva dos processos de comunicação. Assim, a perspectiva analítica proposta nesta tese caracteriza-se pelo ineditismo da pesquisa, propondo-se a analisar os resultados alcançados pelos programas de modernização na gestão pública a partir do campo, sob o ponto de vista dos atores participantes dos programas.

Por fim, pode-se afirmar que a contribuição teórica desta tese se aplica às pesquisas voltadas para a administração pública brasileira, carente de estudos e marcada pela incipiência teórica da área. Já a contribuição empírica é estabelecida a partir da apresentação dos resultados do campo tanto para o âmbito acadêmico quanto para os profissionais que atuam na gestão pública nacional, em especial aos que têm sua área de atuação voltada para os programas de modernização da gestão.

1.1.5 Estrutura da tese

Esta tese compõe-se de oito capítulos, iniciando por este capítulo introdutório, que apresentou o tema, a problemática, os objetivos e a justificativa da pesquisa. O Capítulo 2 segue com o tratamento teórico-analítico, que fundamenta esta tese, enquanto os procedimentos metodológicos são apresentados no Capítulo 3. No Capítulo 4, estão expostos os resultados da pesquisa, iniciando pela descrição dos programas de modernização e a relação com o BID, para, em seguida, no Capítulo 5, serem descritos os programas PNAFE e PROFISCO I, implantados no estado de Santa Catarina. No Capítulo 6, faz-se a apresentação e discussão das categorias analíticas da pesquisa e, no Capítulo 7, a apresentação e discussão dos resultados, a partir da análise da gestão dos programas de modernização estudados e os resultados para Santa Catarina. Por fim, no Capítulo 8, tecem-se as considerações finais deste estudo, o qual é encerrado com a apresentação das Referências e a colocação do Apêndice e dos Anexos relativos a esta pesquisa.

2 TRATAMENTO TEÓRICO-ANALÍTICO

Neste capítulo apresenta-se o arcabouço teórico, que sustenta o procedimento analítico desenvolvido nesta tese. Para tanto, a partir do levantamento dos conceitos demandados para a realização desta pesquisa, foi desenvolvida a fundamentação teórica necessária para o alcance do objetivo geral do trabalho e, conseqüentemente, para a dissolução da problemática levantada no estudo. Dessa forma, foi realizado o resgate do referencial bibliográfico, bem como dos estudos realizados, envolvendo o tema desta tese, e que resultaram no estado da arte acerca deste trabalho.

Com essas considerações, orienta-se que este capítulo perpassa pelo resgate histórico das reformas do Estado, em paralelo com o desenvolvimento da administração pública, transcorrendo-se, nesse caminho, pelos modelos Patrimonialista, Burocrático e Gerencialista de Administração Pública, para, então, discorrer acerca da Nova Administração Pública. Na seqüência, faz-se uma exposição sobre Governança e o Novo Serviço Público, finalizando o capítulo com um retrato das reformas do Estado e da administração pública no Brasil.

2.1 DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIAL

A história do Estado Moderno e das formas de administração pública está intimamente relacionada com as transformações ocorridas no mundo, no bojo das chamadas Revoluções Liberais, das quais, uma das mais importantes foi a Revolução Francesa de 1789, que representou a queda do Antigo Regime. Esse acontecimento significou um importante marco político, social e econômico para a emergência dos ideais de liberdade, resultando na ascensão do chamado Estado Liberal burocrático, que se desenvolveria nos séculos seguintes, e substituindo, assim, o Estado Absolutista patrimonialista.

Os tipos de Estados e seus respectivos modelos de administração são classificados, por diversos autores, segundo a sua evolução histórica. Tem-se, de maneira geral, que, sob o ponto de vista da ciência política, a instituição Estado é uma organização fundada na união de quatro elementos básicos: o povo; o espaço geográfico delimitado, que representa o território; o poder, exercido por uma minoria

sobre uma maioria, de forma legitimada; e a soberania. Sob o ponto de vista histórico, o Estado Moderno emergiu a partir dos antigos impérios e do sistema feudal, como fruto tanto de uma crescente divisão do trabalho, como da ascensão do capitalismo. Desde, então, o Estado sofreu longa transição histórico-política, passando dos regimes autoritários para a democracia (BRESSER-PEREIRA, 2017).

As reformas do Estado Moderno e dos respectivos modelos de administração pública podem ser representadas por modelos históricos, como: Estado Absolutista e Administração Pública Patrimonialista; Estado Liberal-social e Administração Pública Burocrática; e Estado Social-liberal e Nova Administração Pública (NAP)¹.

De acordo com Bresser-Pereira (2017), os primeiros Estados Modernos surgiram na França, na Inglaterra, em Portugal e na Espanha no decorrer dos séculos XV e XVI, juntamente com a economia mercantilista e a Administração Pública Patrimonialista. Em seu nascimento, esses Estados Modernos assumiram a forma do estado absoluto, descritos, pela primeira vez, pelo filósofo Thomas Hobbes como o produto de um contrato social entre os cidadãos e o monarca, a fim de superar o estado de natureza.

A administração patrimonial era permeada pelo nepotismo, carecendo da relativa independência do poder político. No estado patrimonial, não havia distinção nítida entre patrimônio público e privado (BRESSER-PEREIRA, 2017). No entendimento de Weber (2004), o patrimonialismo caracteriza-se como uma variação da dominação tradicional, a qual é exercida em virtude de um direito pessoal. A ideia de dominação, aqui, é entendida como um tipo puro de dominação legítima, de caráter tradicional, representado por uma vontade do dominador, que faz com que os dominados ajam como se eles próprios fossem portadores de tal vontade (WEBER, 2004).

A Administração Pública Patrimonial se baseia na existência de um quadro administrativo puramente pessoal, composto de indivíduos favorecidos por critérios de afetividade, lealdade e confiança. Com base em Weber (2004), no quadro administrativo da dominação tradicional, a administração pública é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e o patrimônio público, como integrante de sua propriedade pessoal. Nesse sentido, o patrimonialismo constitui uma forma de

¹ Neste trabalho, para se referir à reforma administrativa do Estado, baseada no gerencialismo, foi adotado o termo Nova Administração Pública, seguindo a terminologia utilizada por Paes de Paula (2005).

administração que garante e propicia o favoritismo dos cargos de confiança junto do senhor, com amplos poderes, ainda que sem estabilidade, tampouco garantias, pois sempre há a possibilidade de uma queda repentina, muito mais por motivos puramente pessoais, que por objetivos comuns (WEBER, 2004).

Conforme relatado no início desse capítulo, ocorreu, por meio das chamadas Revoluções Liberais, a destituição do Estado Absolutista com sua administração patrimonialista em prol do nascente Estado Liberal, fundamentado por uma administração burocrática, que será tratada na seção seguinte.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

A queda do Estado Absolutista, decorrente das Revoluções Liberais, levou à deposição da administração patrimonialista, fato que se coadunava com os preceitos liberais que emergiam e clamava por uma administração burocrática. A importância desse acontecimento foi sublinhada por Woodrow Wilson, denominado pai da administração pública, em seu texto, escrito em 1887, no qual critica severamente o patrimonialismo e reivindica a administração burocrática como um modelo mais eficiente de gestão.

Desse modo, tem-se que, nos países europeus mais avançados, o século XIX foi o século da reforma burocrática, através da qual o aparelho do Estado acabou ganhando um caráter moderno. A administração burocrática, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus, no final do século XVIII, e nos Estados Unidos, no século XIX. Na visão de Wilson (1887), era necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre política e administração. Começava, assim, a tomar forma a administração burocrática, racional-legal, nos termos de Max Weber.

Para o sociólogo alemão, embora o modelo burocrático de administração sempre tenha existido, ele atingiu seu ápice na modernidade, a partir do processo de racionalização do mundo, quando deixou de representar uma burocracia patrimonial, fundamentada na tradição, para assumir o domínio da razão como novo foco do poder, e tendo como fundamento a lei. Dessa forma, segundo Weber (2004), a burocracia é o meio específico, por excelência, para ordenar as atividades de gestão, uma vez que se baseia na especialização técnica e na divisão do trabalho. A dominação racional-

legal ou burocrática surgiu como uma forma superior de dominação, legitimada pelo uso da lei, em contraposição ao poder tradicional e arbitrário dos príncipes e ao afeto das lideranças carismáticas.

Ainda no entendimento de Weber (2004), a dominação racional-legal segue um princípio de legitimação, segundo o qual a validade do poder de mando se expressa por meio de um sistema de regras racionais, que encontram obediência quando a pessoa, por elas autorizada, o reivindica. A obediência dá-se às regras e não à pessoa. A dominação burocrática proposta por Max Weber estabeleceu, como atributos da organização racional-legal: a divisão do trabalho; a hierarquia; a existência de regras gerais de funcionamento; a separação entre a propriedade pessoal e organizacional; e a seleção de pessoal com base em qualificações técnicas.

Esse modelo de Estado burocrático e liberal clássico, em vigor desde finais do século XVIII, sofreu uma grave crise no início do século XX, precisando adaptar seu liberalismo clássico a um modelo que passou a incluir o aspecto social entre suas atribuições, criando, assim, as bases para a emergência do chamado Estado de Bem-Estar, nos países centrais. De acordo com Antunes (1999), as condições econômicas e sociais do início do século XX possibilitaram e facilitaram o desenvolvimento das bases do chamado Estado de Bem-Estar Social, que vigorou depois da crise de 1929, juntamente com o modo de produção fordista, até sua deterioração, em função das crises econômicas do keynesianismo dos anos 1970. Nesse contexto, juntamente com a crise do Estado, observava-se uma crise também no modelo de administração pública vigente, qual seja, a burocracia de matriz weberiana.

Em linha semelhante, segue o pensamento de Paes de Paula (2005a), segundo o qual os caminhos para o desenvolvimento dessa nova configuração estatal e administrativa estão assentados no novo contexto político e econômico desde os anos 70 do século XX. Assim, a adoção desse novo modelo está amparada pelo argumento de crise no fordismo/keynesianismo, bem como reforçada pelos movimentos neoconservadores, que edificaram a NAP e que ganharam força a partir de um contexto marcado pela crise do fordismo e do Estado de Bem-Estar (PAES de PAULA, 2005a; HARVEY, 2010).

O Estado de Bem-Estar pautava-se em um modelo que alinhava crescimento econômico à distribuição de renda, havendo, nesse período, aceleração da internacionalização e da globalização da economia. Nessas condições, aceitava-se a premissa de que o Estado deveria centrar-se na promoção de condições para o pleno

emprego, crescimento econômico e bem-estar dos cidadãos. Para tanto, aplicavam-se políticas fiscais e monetárias keynesianas, visando ao controle macroeconômico do Estado (HARVEY, 2010).

Contudo, há que se lembrar de que, nesse período de benesses, o modelo foi duramente criticado pelos neoliberais, os chamados defensores do livre mercado, que eram, então, vozes tímidas, mas que não tardariam a advogar por um novo modelo de Estado e de gestão, haja vista as rachaduras do modelo existente (PAES de PAULA, 2005a). Dessa forma, os feitos do esgotamento do modelo fordista-keynesiano, ao final dos anos 70, começavam a serem sentidos, instalando-se, assim, a crise sobre a oferta e a demanda. Do lado da oferta, a diminuição no ritmo de aumento da produtividade provocava queda nas taxas de lucratividade. Em relação à demanda, passava-se a enfrentar dificuldades em sustentar o consumo de massa, bem como os investimentos (PAES de PAULA, 2005a; HARVEY, 2010).

Vale salientar que as contradições do sistema conduziram ao decréscimo tanto das taxas de lucro das empresas, quanto da eficácia das políticas do Estado de Bem-Estar, aprofundando uma recessão econômica na década de 1970. Passava-se, então, a observar um movimento ao redor do mundo, na busca de reformas políticas, econômicas e produtivas, encontrando, no setor público, seu principal agente (ANTUNES, 1999).

Na administração pública, amplia-se a crise fiscal dos países, assim como a visão de que a burocracia estatal era ineficiente e incapaz de prover solução para o novo cenário neoliberal, no qual as soluções envolviam um novo padrão de acumulação mais flexível. Esse novo modelo baseava-se na flexibilização das formas de contratação de mão de obra, de produção de bens e serviços, e de investimentos de capital (HARVEY, 2010). As mudanças provocadas por essas práticas ultrapassavam as instâncias de poder dos governos e estruturas institucionais das empresas, visando penetrar no tecido social, provocando alterações na divisão do trabalho, nas relações sociais, no modo de vida e de pensamento das pessoas. (ANTUNES, 1999; PAES de PAULA, 2005a, HARVEY, 2010).

Nesse contexto, o chamado discurso neoliberal se incorporou à forma como os indivíduos viviam e compreendiam o mundo, bem como passou a oferecer uma base sustentada pela eficiência na gestão, a partir da proposição de soluções microeconômicas para sanar os problemas dos Estados. Além disso, observa-se no pensamento neoliberal, como reforço dos seus ideais de austeridade, a Teoria da

Escolha Pública e a atuação dos *Think Tanks*, importantes aliados na disseminação dos preceitos gerencialistas. E foi sobre essas bases conceituais que se edificou a Nova Administração Pública (HOOD, 1991, 1995; ABRUCIO, 1997; BARZELAY, 2000; KETTL, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2001; PAES de PAULA, 2005a; POLLITT, 2007; DENHARDT, 2012).

2.3 GERENCIALISMO E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os anos 1970 caracterizaram-se por mudanças econômicas e sociais, que impactaram tanto os países desenvolvidos como aqueles que iniciavam sua trajetória de desenvolvimento. Esses países assistiram ao modelo de Estado existente, construído para garantir a prosperidade econômica e o bem-estar social, entrar em colapso. De acordo com Abrucio (1997), os limites do Estado, nos moldes keynesianos, ficaram evidentes em meio à crise dos anos 70, em decorrência de alguns fatores determinantes, tais como: a crise econômica mundial, impulsionada pelas duas grandes crises do petróleo - 1973 e 1979; a crise fiscal, com os governos não tendo condições de financiar seus *deficit*; e a globalização que, com o avanço tecnológico, mudou fortemente a lógica do setor produtivo, afetando, de modo direto, a organização das burocracias públicas.

No âmbito da administração pública, essa nova condição gerou dois efeitos principais, a redução dos gastos com pessoal e a necessidade de aumentar a eficiência governamental. Tais efeitos implicavam uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e altamente apegado a normas (ABRUCIO, 1997). Assim, tem-se que a crise se fez sentir, sobretudo, em três dimensões do Estado, quais sejam - a econômica, a social e a administrativa. No que diz respeito às dimensões econômica e social, tanto o keynesianismo quanto o Estado de Bem-Estar mostraram seus limites frente à crise produtiva que acompanhou o modelo fordista, especialmente, porque, nesse contexto, o Estado desempenhava o papel regulador dos contratos, bem como de garantidor dos direitos sociais e previdenciários. No que se refere à dimensão administrativa, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental, se mostrou ineficiente e ineficaz para gerir as estruturas do Estado (HOOD, 1991, 1995; ABRUCIO, 1997;

BARZELAY, 2000; KETTL, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2001; PAES de PAULA, 2005a; POLLITT, 2007; DENHARDT, 2012).

Cabe salientar que havia uma atmosfera intelectual muito favorável às mudanças na administração pública, a exemplo da emergência de abordagens extremamente críticas às burocracias estatais, tais como a Teoria da Escolha Pública nos Estados Unidos e o ideário neoliberal hayekiano, principalmente na Grã-Bretanha, que abriu espaço para o avanço do modelo gerencial como referência ao setor público (ABRUCIO, 1997; PAES de PAULA, 2005a). Conforme aponta Abrucio (1997), um sentimento antiburocrático foi crescendo junto à boa parte da opinião pública, levando a ideia de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão. A administração das empresas privadas era vista como mais eficiente e eficaz para a gestão das estruturas do Estado, corroborando, assim, os dizeres de Woodrow Wilson, ao afirmar que se pode gerir o Estado como se administra um negócio.

Energia, então, nas palavras de Pollitt (2007, 2016, 2018), o gerencialismo, firmado em pressupostos, como: maior ênfase no desempenho, especialmente através da medição dos resultados; preferência por formas organizacionais enxutas, planas, pequenas e especializadas; substituição generalizada de contratos por relações hierárquicas, como principal dispositivo de ordenação; injeção generalizada de mecanismos de tipo de mercado, incluindo concorrência, concursos, remuneração relacionada ao desempenho; e ênfase no tratamento de usuários de serviço como clientes, bem como na aplicação de técnicas de melhoria de qualidade.

Somado a isso, o gerencialismo assume que o progresso social decorre de contínuos aumentos na produtividade econômica, por intermédio da aplicação de tecnologias, cada vez mais sofisticadas, de organização e informação. Dessa forma, a aplicação das tecnologias se realiza por meio de uma força de trabalho disciplinada conforme o ideal de produtividade, a partir da ação dos gerentes. Essas características são identificadas como uma espécie de "neotaylorismo", ou seja, constituem uma proposta fundamentada na busca da produtividade, da eficiência e na implantação do modelo de gestão da empresa privada no setor público (POLLITT, 2007, 2016, 2018).

Denhardt (2012) evidencia que a NAP pretendeu fazer uma reforma administrativa no governo, não apenas pela introdução de novas técnicas, mas também pela imposição de novos valores, em grande parte tomados pelo setor privado. Salienta-se que a tradição, a qual enseja que órgãos do governo devem

adotar as práticas julgadas úteis no setor privado, defende a ideia de que “o governo deve ser tocado como um negócio” (DENHARDT, 2012, p. 203).

Na visão de Hood (1991, 1995), o gerencialismo consiste numa resposta a um conjunto de condições sociais especiais, desenvolvidas desde a 2ª Guerra Mundial, que incluem: mudanças no nível de renda e aumento na arrecadação de impostos; mudanças no sistema sociotécnico, associado ao desenvolvimento de tecnologias de ponta, servindo para remover as barreiras tradicionais entre trabalho do setor público e trabalho do setor privado; e mudanças em direção à formulação de políticas públicas, através de pesquisas intensivas de opinião de grupos-chave no eleitorado, de modo que os estrategistas profissionais tenham maior influência política.

No que diz respeito à neutralidade política, a NAP foi reivindicada como uma estrutura 'apolítica', na qual muitos valores diferentes poderiam ser efetivamente buscados. A base das reivindicações foi que diferentes prioridades e circunstâncias políticas poderiam ser acomodadas por alterar as 'configurações' do sistema de gerenciamento, sem a necessidade de reescrever o programa básico da NAP.

De forma complementar, Hood (1991, 1995) e Kettl (1997) lembram que a NAP foi vista como uma ferramenta de aplicabilidade geral, apresentando duas características consideradas universais - a flexibilidade e a neutralidade política. No que se refere à flexibilidade, o mesmo conjunto de doutrinas era tido como um eficiente meio para resolver problemas de gestão em muitos contextos diferentes: da Dinamarca à Nova Zelândia; da educação aos cuidados de saúde; do norte rico ao sul pobre, remédios semelhantes foram prescritos de acordo com os sete componentes esboçados no Quadro 1.

Quadro 1: Componentes da doutrina na Nova Gestão Pública

Doutrina	Justificativa	Substitui	Significado operacional	Implicações possíveis
Unidades organizadas por produto	Gerenciar os custos das unidades	Sobreposição na prestação de contas	Desconcentração dos orçamentos	Mais centros de custos
Contratos baseados na competição	Competição como a chave para custos mais baixos e melhores padrões Contratos como a chave para explicar padrões de desempenho	Contratos abertos para cortar custos de transação	Distinção entre serviços públicos primários e secundários	Mais trabalho para identificar e entender a estrutura de custos
Práticas de gestão privada	Necessidade de aplicar ferramentas do setor privado na gestão pública	Sistemas de remuneração fixa e empregos vitalícios	Flexibilidade para contratação e para sistema de recompensas	Normas contábeis do setor privado
Disciplina e parcimônia no uso de recursos	Cortar custos diretos, fazendo mais com menos	Orçamentos estáveis	Cortes de custos, menos segurança no emprego	Mais estresse no “bottom line”
Profissionalização da gestão no setor público	Responsabilização das ações (<i>Accountability</i>)	Gestão não ativa, estresse entre habilidades políticas e regras	Controle ativo, visível e discricionário das organizações, com pessoas livres para gerenciar	Menos restrições processuais no manuseio de contratos, dinheiro, funcionários; juntamente com mais uso de dados financeiros para gestão e prestação de contas
Padrões e medidas de desempenho explícitos	Clara definição de metas Eficiência requer objetivos bem definidos	Padrões e normas qualitativas	Erosão do <i>self management</i> por profissionais	Indicadores de performance e auditoria
Ênfase no controle do resultado	Ênfase nos resultados e não nos processos	Ênfase no procedimento	Recursos e pagamentos baseados em performance	Controlar a contabilidade por centros de custos

Fonte: HOOD (1995) adaptado de HOOD (1991)

Ressalta-se que os trabalhos desenvolvidos por Hood (1991, 1995), adaptados no resumo do Quadro 1, são considerados trabalhos seminais na área da Nova Administração Pública, uma vez que apresentam uma categorização dessa corrente teórica, materializada por características clássicas da doutrina. Para tanto, são apresentados sete componentes da Nova Administração Pública, quais sejam - unidades organizadas por produto, contratos baseados na competição, práticas de gestão privada, disciplina e parcimônia no uso de recursos, profissionalização da gestão no setor público, padrões e medidas de desempenho explícitos, e ênfase no controle do resultado.

Corroborando os parâmetros destacados por Hood (1991, 1995), os estudos de Kettl (1997) sustentam alguns indicadores importantes para a reforma gerencialista, como forma de buscar mais eficiência na gestão. Tais indicadores – apontam para: a visão do cidadão como cliente; o desenvolvimento de sistemas de medição de resultados e planejamento estratégico para guiá-los; os sistemas de incentivo financeiro para promover o desempenho; o *downsizing* organizacional; a atribuição de prêmios por desempenho; e a redução no tamanho do Estado.

Pelo exposto, até então, evidências permitem afirmar que o foco dessa reforma estava voltado para governos voltados para o Estado mínimo e para a eficiência, impulsionados por incentivos baseados no mercado e, algumas vezes, compostos por gerentes com experiência significativa no setor privado. A tentação era importar imagens altamente estilizadas da administração privada, como diretrizes rígidas de produção. Por outro lado, o trabalho de gerenciar o governo era mais do que apenas uma função de produção, e isso requeria um senso e uma sensibilidade ao interesse público. Assim, a reforma genuína deveria buscar, constantemente, um equilíbrio entre os novos mecanismos para proporcionar eficiência, mantendo um foco nítido nas questões voltadas ao interesse público.

No que tange ao conteúdo prescritivo, preconizado pelo modelo da NAP, Hood (1995) evidencia um conjunto de prescrições operativas do modelo, tais como a desagregação do serviço público em unidades especializadas e centros de custos; a competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; o uso de práticas de gestão, provenientes da administração privada; a atenção à disciplina e parcimônia; os administradores empreendedores com autonomia para decidir; a avaliação de desempenho; e a avaliação centrada nos *outputs*.

O movimento de reformas no setor público, nos anos 80 e 90, também sofreu influência da abordagem de Osborne e Gaebler (1994), retratada na obra “Reinventando o Governo”, na qual os autores apresentam dez princípios, apresentados no Quadro 2, pelos quais o governo poderia transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz.

Quadro 2: Princípios de uma organização pública racional e eficaz

Princípio	Descrição
Governo catalisador	Governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas, sim, harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos.
Governo que pertence à comunidade	Governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão.
Governo competitivo	Governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhora da qualidade dos serviços prestados.
Governo orientado por missões	Governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão.
Governo de resultados	Governos devem substituir o foco no controle de <i>inputs</i> para o controle de <i>outputs</i> e impactos de suas ações, e, para isso, adotar a administração por objetivos.
Governo orientado ao cliente	Governos devem substituir a auto-referencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos.
Governo empreendedor	Governos devem esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços.
Governo preventivo	Governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais.
Governo descentralizado	Governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando seu conhecimento e sua capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e a autoestima dos funcionários públicos.
Governo orientado para o mercado	Governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais.

Fonte: OSBORNE e GAEBLER (1994).

Os preceitos defendidos no livro “Reinventando o Governo” influenciaram em alguma medida o governo dos Estados Unidos, que adotaram práticas de gestão baseadas no empreendedorismo, tal como defendido por Osborne e Gaebler (1995). De acordo com Abrucio (1997, 2020), o gerencialismo, durante os anos 80, foi

ampliado para além da eficiência e da produtividade, englobando novas categorias para a ação reformista, tais como a flexibilização administrativa, a busca da qualidade do serviço público e a orientação para o consumidor visto como cliente.

Cabe destacar, ainda, conforme afirmam Pollitt e Boukaert (2003, 2017), que, em teoria, a NAP esteve totalmente ligada à melhoria do desempenho, no sentido de fazer os governos mais conscientes em relação a custos eficientes, eficazes, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes. Na prática, porém, os passos dados para verificar se, realmente, houve melhoria no desempenho foram, quase sempre, muito difíceis de serem mensurados, ante a falta de reflexividade, pois os reformistas pregavam a orientação por desempenho, mas poucas vezes aplicaram essa exigência a si próprios (POLLITT, BOUCKAERT, 2003, 2017).

Segundo, ainda, Pollitt e Boukaert (2003, 2017), a propagação da NAP foi notável, embora, de modo algum, total, tendo havido, sempre, outros discursos sobre a administração pública, paralelos ou concorrentes, mas que, por muito tempo, permaneceram marginalizados. Importa observar que são várias as críticas endereçadas à hegemonia do modelo gerencial, configurado pela NAP. Hood (1991, 1995) afirma que a NAP é como uma nova roupagem embalando os velhos problemas de gestão tendo se mostrado ineficaz para promover o bem público (de serviços públicos melhores e custando menos), bem como para equilibrar a dicotomia eficiência e equidade, ambos importantes para a administração do bem público.

Outras críticas ao modelo da NAP vêm dos estudos de Paes de Paula (2005a), no que tange à abertura das instituições políticas à participação social, evidenciando que tal abertura é participativa no nível do discurso, mas centralizadora no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular. Desse modo, os limites da NAP se apresentam na centralização do processo decisório, com a falta de estímulo à elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social. A limitação do modelo também repousa sob ênfase maior nas dimensões estruturais do que nas dimensões sociais e políticas da gestão (PAES de PAULA, 2005a).

Nesse sentido, Abrucio (1997) critica a ideia repassada com o conceito de consumidor de serviços públicos no âmbito da NAP, devendo ser substituído pelo de cidadão, visto ser mais amplo, implicando em direitos e deveres preconizados pela cidadania, e não somente voltado para a liberdade de escolher pelos serviços públicos. Acrescenta-se, ainda, que a cidadania está relacionada ao valor de

accountability, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos.

Abrucio (1997) afirma que, para tentar introduzir os conceitos de *accountability* e equidade na prestação de serviços públicos, alguns autores criaram o *Public Service Orientation*, cuja reflexão leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, e equidade e justiça, questões praticamente ausentes no debate sobre o modelo NAP.

Nesse sentido, algumas respostas críticas foram feitas em relação a alguns conceitos tratados na NAP, tais como: a ideia de Governança Pública e do Novo Serviço Público - NSP (DENHARDT, DENHARDT, 2007; DENHARDT, 2012).

2.4 GOVERNANÇA PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

No que diz respeito à abordagem do Novo Serviço Público, apresentada por Denhardt (2012) de forma contrária à NAP, construída sobre conceitos de racionalidade econômica como maximização do autointeresse, o NSP é construído sobre a ideia do interesse público, na qual os administradores públicos estão a serviço dos cidadãos. Nesse sentido, acrescenta-se que, em contraponto com a busca gerencialista por maior eficiência, o novo serviço público volta-se para a maior responsividade e para o aumento da confiança por parte do indivíduo, mediante investimentos ativos do governo em prol do envolvimento dos cidadãos (DENHARDT, 2012).

O NSP muda seu foco, centrado somente no governo, passando a mirar também na governança pública, definida como o conjunto das tradições, instituições e os processos, relacionados com o exercício do poder por parte da sociedade. O processo de governança se refere à maneira como são tomadas as decisões numa sociedade, e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos, bem como na implementação das políticas públicas (DENHARDT, 2012).

Denhardt e Denhardt (2007) reconhecem essa busca por pressupostos da democracia, afirmando que, no NSP, a visão volta-se para a promoção da dignidade e do valor do serviço público, bem como reafirma os valores da democracia, da cidadania e do interesse público. Sob essa visão, desenvolvem-se sete princípios-chave para o NSP, conforme são apresentados no Quadro 3.

Quadro 3: Princípios do Novo Serviço Público

Princípio	Descrição
Servir cidadãos; não, consumidores	O serviço público é visto como uma extensão da cidadania, tanto o governo quanto os cidadãos precisam abrir mão do autointeresse, assumindo novos papéis na construção de uma sociedade civil.
Perseguir o interesse público	O administrador público não é o árbitro solitário do interesse público, mas, sim, o ator-chave dentro de um sistema mais amplo de governança, que deve garantir que o interesse público prevaleça.
Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo	O papel do administrador não é remar ou dirigir consumidores, mas servir os cidadãos de forma a envolvê-los no desenvolvimento das políticas públicas.
Pensar estrategicamente, e agir democraticamente	O envolvimento dos cidadãos não se limita à definição de prioridades, ampliando-se no engajamento em todos os estágios das políticas públicas. Assim, os cidadãos e os servidores públicos têm a responsabilidade mútua de identificar problemas e implementar soluções.
Reconhecer que a <i>accountability</i> não é simples	A questão é complexa, envolve um equilíbrio entre normas e responsabilidades, numa teia de controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público, interesse público. A <i>accountability</i> não pode ser simplificada enfocando apenas um conjunto estreito de medidas de desempenho ou tentando imitar as forças de mercado.
Servir em vez de dirigir	Os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados. Devem compartilhar poder e liderar com compromisso, integridade, respeitando e conferindo poder à cidadania.
Dar valor às pessoas; não, apenas à produtividade	As organizações públicas devem primar pelos valores do serviço público, que compreendem servir aos outros, fazer a democracia funcionar de forma que as pessoas que as compõem sejam cidadãos a serviço da comunidade.

Fonte: Denhardt (2012).

No que se refere à Governança Pública, Secchi (2009) entende que ela requer um pluralismo, englobando diferentes atores na construção das políticas públicas. Tal definição, implicitamente, traduz-se numa mudança do papel do Estado, que o torna menos hierárquico e menos monopolista, na solução de problemas públicos, de forma a proporcionar um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

Desse modo, tem-se que o processo de governança enseja a disponibilização de plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos, tais como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas. Dias (2012) afirma que a

Governança Pública preconiza a participação dos atores, representantes das diversas esferas sociais, e pressupõe que essa participação deve acontecer nos dois momentos do processo de *policy making*, ou seja, na formulação e na implementação das políticas públicas.

Embora não haja um conceito único de Governança Pública, sua compreensão parte de uma nova estrutura de relação entre o governo, as organizações privadas e sem fins lucrativos e a sociedade civil. Assim, sempre que houver atores da sociedade civil, do mercado e do Estado trabalhando juntos em arranjos institucionais estabelecidos, pode-se pensar que se trata de um modelo de Governança Pública (KISSLER, HEIDEMANN, 2006).

Ademais, conforme salienta Dias (2012), a Governança Pública é entendida, também, como um movimento da Administração Pública do Estado neodesenvolvimentista, o qual se constitui a partir da complementaridade de características burocráticas, gerencialistas e de base democrática, para que o processo de cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil se converta em desenvolvimento, baseando-se na equidade e na responsividade.

Outrossim, o movimento da reforma gerencial, que emergiu, inicialmente, nos países centrais, conforme visto no decorrer deste capítulo, ampliou-se para alguns países considerados periféricos, tais como os da América Latina, incluindo o Brasil. Assim, no final da década de 80, debates envolvendo os organismos internacionais, como o BID e o FMI, além de representantes de universidades e centros de pesquisa, particularmente John Williamson, conduziram discussões sobre elementos indispensáveis às reformas a serem empreendidas pelos países da América Latina para darem conta da crise econômica, inclusive com a instituição do chamado Consenso de Washington (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2017).

Na visão de Lipietz (1991), o Consenso de Washington defendia o ajuste fiscal, objetivando diminuir o *deficit* público; as reformas estruturais orientadas para o mercado com liberdade comercial e a privatização, destinadas a desregulamentar a economia e reduzir o aparelho de Estado. Cabe salientar que, para se referir a um conjunto de doutrinas administrativas similares, em ascendência desde o final dos anos 70, e que dominou a agenda da administração pública em muitos países, impulsionada pelo ideário neoliberal nos anos 90, Christopher Hood usou, pela primeira vez, a expressão *New Public Management*. Nas palavras de Hood (1991), a reforma gerencial representou um conjunto de práticas gerenciais e valores liberais

baseados na concepção do livre-mercado, na produtividade e na redução da intervenção estatal na economia.

2.5 REFORMAS DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A administração pública é inerente ao surgimento do Estado. No Brasil, no período entre 1500 até 1822, vigorou uma administração que se pode chamar de Colonial Portuguesa, uma vez que quem definia o formato de administração era o governo português. Nesse primeiro momento, competia à coroa portuguesa a responsabilidade pela tomada de decisão, no que diz respeito ao Brasil colônia. A partir de 1822, com o rei D. Pedro I e, posteriormente, com D. Pedro II, as decisões passaram a ser tomadas na colônia, nessa época já instituída como Império. Esse modelo se reproduziu até os anos 1930 (BRESSER-PEREIRA, 2001, 2016).

Nesse período, a administração era patrimonial e podia ser caracterizada pela ausência de distinção entre o interesse público e o privado. Esses interesses privados acompanhavam a oligarquia rural e a produção agrícola para exportação. Além disso, essa administração não era prestadora de serviços, nem se destinava a garantir os direitos sociais, econômicos e culturais. Tratava-se de um modelo de gestão caracterizado por nepotismo e corrupção, que não eram discutidos do ponto de vista da moralidade, pois estavam naturalizados no seio da sociedade. Ligavam-se ao modelo patrimonial as práticas clientelistas e coronelistas, bem como o fisiologismo.

Desse modo, percebe-se que a formação de um Estado nacional no Brasil deu-se a partir das suas raízes coloniais, desenvolvendo-se durante o Brasil Imperial (1882-1889), até a República Velha (1889-1930), e se direcionando a um processo de racionalização da administração, típica do modelo burocrático que se realizaria, no Brasil, com a chamada Revolução de 1930 (BRESSER-PEREIRA, 2001, 2016).

Buscando superar as características patrimonialistas, na Era Vargas, podem-se identificar as primeiras tentativas de profissionalização do serviço público brasileiro (PAES de PAULA, 2005a). Por meio de uma significativa Reforma de Estado, Vargas buscou romper com o modelo de Estado patrimonial, conduzido pela elite agrário-exportadora, uma vez que as práticas clientelistas e patrimonialistas representavam verdadeiros obstáculos ao ímpeto nacional-desenvolvimentista de seu governo, inaugurando a “burocratização” do Estado brasileiro. Essa primeira reforma burocrática deu-se em um momento político, que Bresser-Pereira (2001) chamou de

Estado Burocrático Autoritário. A reforma iniciou-se, de fato, em 1936, consolidando-se em 1938, com a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP.

O DASP nasceu com a responsabilidade de realizar a gestão orçamentária, racionalizar os processos e métodos, sustentar a exigência de concurso para ingresso no serviço público, e padronizar as compras pelo governo. Além disso, foram criados órgãos como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e da Educação e Saúde. Para auxiliar na execução da política econômica de desenvolvimento industrial em substituição às importações, foram criadas empresas estatais, tais como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce, a Fábrica Nacional de Motores e a Hidrelétrica do Vale do São Francisco (BRESSER-PEREIRA, 2001, 2016).

A implantação do modelo burocrático foi baseada em princípios que enfatizavam a racionalização da administração pública em busca da eficiência, através da profissionalização, do formalismo, da impessoalidade e da hierarquia funcional. De acordo com Secchi (2009), a criação desse modelo é atribuída ao sociólogo alemão Max Weber, pois foi quem analisou e organizou as características da burocracia de modo compressivo. Contudo, o modelo burocrático proposto na reforma não conseguiu combater o patrimonialismo e foi criticado pela sua obediência acrítica às normas.

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) evidenciam que a particularidade da reforma varguista estava vinculada à criação de uma burocracia meritocrática, profissional e universalista que, ao atuar como motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se, então, a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala. Desse modo, definem que os estatutos e órgãos criados por Vargas visavam estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos administrativos a serem adotados pelo Governo Federal. Ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945, observou-se o fortalecimento da tendência de centralização na administração de um Estado intervencionista ligado à criação de autarquias e de empresas que, por sua vez, criaram a base futura para o Estado desenvolvimentista (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010).

Outras reformas do Estado brasileiro emergiram ao longo dos anos 60 por se considerar, nessa época, que a utilização dos princípios rígidos da Administração Pública Burocrática constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento do país. Nesse sentido, de acordo com Bresser-Pereira (1998, 2001), foi promulgado o

Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, conhecido como Reforma Desenvolvimentista de 1967, que considerou os princípios burocráticos rígidos, herdados da Era Vargas, um grave obstáculo ao desenvolvimento econômico do país (BRASIL, 1967).

Importa observar, ainda, que a reforma iniciada em 1967 visava operacionalizar o modelo de administração para o desenvolvimento, baseado na consolidação burocrática de um Estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico. Tal desenvolvimento tinha como características principais o predomínio da tecnoestrutura, indispensável à manutenção do regime autoritário; e a predominância do planejamento econômico, como núcleo decisório de governo e do crescimento desordenado da burocracia governamental indireta (MARTINS, 1997).

Além disso, sob o ponto de vista da gestão de recursos humanos, no âmbito do referido Decreto-Lei nº 200, tinha-se o caso dos empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação, o que facilitou a grande expansão das unidades descentralizadas. Essa saída flexibilizadora, entretanto, deu margem às práticas patrimonialistas e fisiológicas, além de o governo ter deixado de realizar concursos e desenvolver as carreiras de administradores públicos devido à preferência generalizada pela contratação via empresas estatais (MARTINS, 1997).

Está claro na proposta da reforma administrativa, empreendida em 1967, o emprego de técnicas e estratégias administrativas baseadas na descentralização. Contudo, o desenvolvimento de tal reforma, prevista no Decreto-Lei 200, ficou prejudicado, pois, para que tivesse mais efetividade, lhe faltavam alguns elementos essenciais, tais como uma clara distinção entre as atividades exclusivas de estado e as não exclusivas, a falta de uso sistemático do planejamento estratégico em nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2001).

Dessa maneira, a crise política do regime militar, que se iniciou em meados dos anos 70, agravou ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração. Ambas as reformas, de 1936 e de 1967, foram implementadas em contextos de ditadura política, com restrição à participação da sociedade. Conforme Bresser-Pereira (1998, 2001), a crise do modelo burocrático de administração pública, introduzido no país nos anos 30, pelo governo Vargas, começou ainda no regime

militar, em razão de sua incapacidade de desenraizar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração.

A crise se agravou a partir da Constituição de 1988, quando os constituintes, procurando frear as práticas patrimonialistas, favorecidas pela administração pública descentralizada, promoveram um enrijecimento burocrático extremo, que, em conjunto com o patrimonialismo remanescente, resultou no alto custo e na baixa qualidade da administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2001). Na sequência, tem-se a reforma administrativa implementada pelo governo Collor (1990-1992), que promoveu um amplo e profundo rearranjo estrutural, visando a racionalização e a desestatização, com a redução da interferência do Estado no domínio econômico. Nesse sentido, fechou ministérios, promoveu fusão e extinção de instituições, determinou afastamento ou remanejamento de pessoal, extinguiu, privatizou e descentralizou empresas, além de ter promovido a desregulamentação do mercado (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2001).

Contudo, a instabilidade política durante o processo de *impeachment* do presidente Collor, que culminou com sua renúncia em dezembro de 1992, fez com que o processo de reforma administrativa perdesse seu fôlego e fosse colocado de lado. Em 1994, com a implantação do Plano Real e a retomada da estabilidade econômica do país, foram criadas condições para a retomada da agenda de reformas, implementadas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a coordenação do então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

O ano de 1995 constituiu um marco importante no Brasil, qual seja o início da reforma da administração pública, no Governo FHC, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que viabilizava a reforma administrativa, inspirada no gerencialismo britânico e nos princípios do que, neste trabalho, denominou-se de NAP. De acordo com o Plano Diretor de Reforma do Estado - PDRAE, o aparelho do Estado seria regido pelo Direito Constitucional e pelo Direito Administrativo, enquanto que o Estado é a fonte garantidora de todos os direitos.

As orientações contidas no PDRAE não deixaram dúvidas quanto ao novo perfil estatal que o governo brasileiro pretendia construir. O presidente Fernando Henrique Cardoso, imediatamente após sua posse, no primeiro mandato, em 1994, instituiu o Conselho da Reforma do Estado, para encaminhar a alteração desejada. Com ênfase nas mudanças legais e estruturas organizacionais, o debate sobre a

reforma administrativa brasileira apontava para a escolha de um Estado que se distanciava da missão desenvolvimentista e de provedor para se aproximar de um Estado promotor e regulador do desenvolvimento. Embora com fortes características dos modelos reformistas internacionais, a reforma administrativa em tela caminhou por uma matriz híbrida, marcada pelo predomínio de elementos do modelo burocrático, bem como pela introdução de ferramentas gerencialistas (COSTA, 2008).

A reforma do Estado no Brasil baseou-se no pressuposto de que reformar significava melhorar não apenas sua forma de organização e de gestão, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de modo a permitir melhores condições de aplicar as leis e de implementar as políticas públicas. Nesse contexto, cabe observar que o PDRAE assim definiu seus objetivos globais: redefinir os objetivos da administração pública, que passaria a se voltar para o cidadão-cliente; aperfeiçoar as funções e os instrumentos de coordenação, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; flexibilizar as normas e simplificar os procedimentos; instituir um novo desenho das estruturas descentralizadas; e aprofundar a profissionalização dos funcionários (BRASIL, 1995).

Do ponto de vista econômico, o Plano tinha como estratégias o abandono de políticas protecionistas e a liberação da economia para importação de bens de consumo. O princípio básico era o Estado reduzir seu papel de executor de políticas públicas e de prestador de serviços, reservando-se ao papel de regulador destes serviços e políticas. Em sintonia com os princípios da NAP, o PDRAE defendia o ajuste fiscal; a reforma econômica, orientada para o mercado que aumentasse a capacidade de competição internacional; a reforma da previdência; a criação de novos instrumentos de política social; e a reforma do aparelho do Estado (COSTA, 2008).

O PDRAE seguiu as recomendações do Banco Mundial, do BID e do FMI, que, através do Consenso de Washington, prescreveram que os países em desenvolvimento deveriam: realizar o ajuste estrutural do *deficit* público; reduzir a presença do Estado; acabar com as restrições ao capital externo; abrir o país às instituições financeiras internacionais; desregulamentar a economia; fazer reforma no sistema previdenciário; aumentar o investimento em infraestrutura básica; e fiscalizar o gasto público (PAES de PAULA, 2005a).

Com base nessas características, nota-se que tais recomendações são consequência das diretrizes estabelecidas na reforma gerencial da administração pública brasileira, conforme sublinhadas por Costa (2008): a alteração da base legal;

a busca de maior eficiência e flexibilidade; publicização; e privatização, terceirização e desregulamentação. Para dar conta desses objetivos, o Plano Diretor cuidou de dividir o aparelho do Estado em quatro setores:

- Núcleo Estratégico, responsável pela definição das leis e das políticas públicas, pela cobrança do seu cumprimento e pelas decisões estratégicas. É representado pelos três Poderes. Neste setor, a gestão deve estar atenta à efetividade: escolher as melhores decisões e garantir que elas serão cumpridas;
- Setor de Atividades Exclusivas, concentra os serviços em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. É o caso da cobrança de impostos, da polícia, do serviço de trânsito, do controle do meio ambiente, do subsídio à educação básica, da compra de serviços de saúde pelo Estado, entre outros;
- Setor de Serviços Não Exclusivos, corresponde ao setor em que o Estado atua junto a instituições públicas não estatais e privadas, justificando-se por envolver direitos fundamentais (educação, saúde, cultura);
- Setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado, concentra as áreas de atuação das empresas. Envolve atividades que, embora empresariais, permanecem no aparelho do Estado devido ao seu valor elevado de investimento (infraestrutura).

Salienta-se, ainda, que cabe ao Núcleo Estratégico efetividade no alcance dos objetivos democráticos, por meio da modernização da administração pública e da ampliação da capacidade de gerir contratos com agências autônomas e organizações sociais. O setor de Atividades Exclusivas tem como objetivo transformar autarquias e fundações em agências autônomas, substituir a Administração Pública Burocrática pela gerencial e ampliar os mecanismos de participação popular. O setor de Serviços Não Exclusivos, por sua vez, tem por objetivo transformar as fundações públicas em organizações sociais e, por meio destas, ampliar o controle social e a responsabilização pelos serviços, favorecendo a melhoria da qualidade destes serviços oferecidos ao cidadão. Por fim, o setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado tem por objetivo dar continuidade ao processo de privatizações, implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas e fortalecer órgãos de regulação de monopólios (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2001; COSTA, 2008).

Outro aspecto importante da reforma do aparelho do Estado consiste nas dimensões a partir das quais ela foi pensada, quais sejam - a institucional-legal, que trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade em prol de mudanças estruturais no aparelho do Estado; e a cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. No que tange à dimensão institucional-legal, foi necessário fazer alterações na Constituição Federal para tornar institucionalmente viável a reforma que se pretendia alavancar. Assim, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), foi determinante para criar o arcabouço jurídico necessário, alterando questões como:

- Eficiência como princípio da administração pública;
- Estabilidade vinculada ao desempenho;
- Estágio probatório de três anos;
- Teto remuneratório dos Poderes;
- Fim do regime jurídico único e criação do emprego público;
- Sistema remuneratório livre de isonomias e gratificações em cascata;
- Ética no exercício da função pública;
- Ampliação da participação popular e maior controle social;
- Descentralização: formação de conselhos municipais;
- Instituição do contrato de gestão.

Entretanto, em parte, em razão de o próprio poder executivo ter falhado na condução de algumas etapas da reforma, bem como devido à pressão de entidades de classes e sindicais junto à opinião pública para evitar o que chamavam de perdas de direitos históricos dos trabalhadores, nem tudo que foi contemplado na EC nº 19/98 produziu o resultado esperado. Em decorrência, a transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial acabou por basear-se no emprego de ideias e ferramentas de gestão mais recentes do setor privado, como os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, a terceirização, entre outras criticamente adaptadas ao setor público (PAES de PAULA, 2005a).

Cabe observar, conforme defendem Zwick *et al* (2012), que a reforma gerencialista foi tropicalizada, transformando-se em uma 'administração pública tupiniquim', uma vez que o que se percebe é uma hibridização das propostas patrimonialista, burocrática, gerencial e social, sendo estas somadas às demais

características existentes na realidade do país, de modo a se formar uma configuração de gestão tipicamente brasileira.

2.6 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

Este capítulo apresentou o arcabouço teórico que subsidiou esta pesquisa. Dessa forma, tratou das Reformas do Estado e do desenvolvimento da Administração Pública. Tratou, ainda, do modelo Burocrático, da Nova Administração Pública e do gerencialismo, para, por fim, discorrer sobre o tema, especificamente em relação ao Brasil, focando nas reformas do Estado e na Administração Pública brasileira.

A história do Estado Moderno e das formas de administração pública relaciona-se com as transformações que ocorreram, mundialmente, no bojo das Revoluções Liberais, de modo especial da Revolução Francesa, que representou a queda do Antigo Regime e à ascensão do Estado Liberal burocrático, em substituição ao Absolutista patrimonialista. As reformas do Estado Moderno e dos respectivos modelos de administração pública podem ser representadas pelos seguintes modelos históricos: Estado Absolutista e Administração Pública Patrimonialista; Estado Liberal-social e Administração Pública Burocrática; e Estado Social-liberal e Nova Administração Pública.

A administração patrimonial caracteriza-se pelo nepotismo e pela inexistência de distinção nítida entre patrimônio público e privado. O patrimonialismo caracteriza-se como uma variação da dominação tradicional, a qual é exercida em virtude de um direito pessoal. A dominação patrimonial constitui-se de um tipo puro de dominação legítima, de caráter tradicional, representado por uma vontade do dominador, que faz com que os dominados ajam como se eles próprios fossem portadores de tal vontade (WEBER, 2004; BRESSER-PEREIRA, 2017).

A partir das Revoluções Liberais foi destituído o Estado Absolutista, com sua administração patrimonialista, em prol do Estado Liberal, fundamentado por uma administração burocrática. Esse fato foi identificado pelo denominado pai da administração pública, Woodrow Wilson, que criticava o patrimonialismo e reivindicou a administração burocrática como um modelo mais eficiente de gestão. O modelo burocrático e liberal clássico, que entrou em vigor nos anos finais do século XVIII, sofreu uma grave crise no início do século XX, precisando adaptar seu liberalismo clássico a um modelo que passou a incluir o aspecto social entre suas atribuições,

criando, assim, as bases para a emergência do chamado Estado de Bem-Estar, nos países centrais. Em paralelo à crise do Estado, observava-se uma crise também no modelo de Administração Pública vigente, qual seja, a burocracia de matriz weberiana (ANTUNES, 1999). Percebe-se, assim, que havia um movimento ao redor do mundo pela busca de reformas políticas, econômicas e produtivas, tendo encontrado seu principal agente no setor público. Na administração pública especificamente, constatava-se a crise fiscal dos países, assim como a visão de que a burocracia estatal era ineficiente e incapaz de prover solução para o novo cenário neoliberal (ANTUNES, 1999).

Nesse contexto, o discurso neoliberal se incorporou à forma como os indivíduos viviam e compreendiam o mundo, bem como passou a oferecer uma base sustentada pela eficiência na gestão, a partir da proposição de soluções microeconômicas para sanar os problemas dos Estados. Sobre essas bases conceituais, foi edificada a Nova Administração Pública, aliada à disseminação dos preceitos gerencialistas (HOOD, 1991, 1995; ABRUCIO, 1997; BARZELAY, 2000; KETTL, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2001; PAES de PAULA, 2005a; POLLITT, 2007; DENHARDT, 2012).

A partir do gerencialismo, assume-se que o progresso social decorre de contínuos aumentos na produtividade econômica, por intermédio da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organização e informação (POLLITT, 2007). Assim, a pretensão da NAP era fazer uma reforma administrativa no governo, não apenas pela introdução de novas técnicas, mas também pela imposição de novos valores, em grande parte, determinados pelo setor privado, preconizando a ideia de que “o governo deve ser tocado como um negócio” (DENHARDT, 2012, p. 203).

Salienta-se, nesse sentido, que, apesar da notável propagação da NAP, sempre houve outros discursos paralelos ou concorrentes, sobre a administração pública, embora, por muito tempo, permaneceram marginalizados (POLLITT, BOUCKAERT, 2003). Importa observar, ainda, que várias são as críticas endereçadas à hegemonia do modelo gerencial configurado pela NAP, entre as quais se destaca o fato de a NAP ser vista como apenas uma nova roupagem embalando os velhos problemas de gestão, e sendo limitada, no que tange à abertura das instituições políticas, à participação social. Algumas respostas a essas críticas foram dadas, destacando-se a ideia de Governança Pública e do Novo Serviço Público (DENHARDT, DENHARDT, 2007; DENHARDT, 2012). Tais respostas enfatizavam a

necessidade de atores da sociedade civil, do mercado e do Estado trabalharem juntos em arranjos institucionais estabelecidos, bem como preconizavam a responsividade para o aumento da confiança por parte dos indivíduos, mediante investimentos ativos do governo em prol do envolvimento dos cidadãos.

Inserem-se, por fim, as reformas do Estado e a administração pública no Brasil, a qual tem início logo no surgimento do Estado, no ano de 1500, com uma administração Colonial Portuguesa, mantida até 1822, quando as decisões passaram a ser tomadas na colônia, modelo que se reproduziu até os anos 1930, baseado na administração patrimonialista. Buscando superar as características patrimonialistas, identificam-se, na Era Vargas (1930-1945), as primeiras tentativas de profissionalização do serviço público brasileiro (PAES de PAULA, 2005a). Por meio de uma Reforma de Estado, Vargas buscou romper com o modelo de Estado patrimonial, conduzido pela elite agrário-exportadora, inaugurando a “burocratização” do Estado brasileiro. A implantação do modelo burocrático foi baseada em princípios que enfatizavam a racionalização da administração pública, em busca da eficiência através da profissionalização, do formalismo, da impessoalidade e da hierarquia funcional.

Outras reformas do Estado brasileiro emergiram ao longo nos anos 1960, época em que já se considerava a utilização dos princípios rígidos da Administração Pública Burocrática um empecilho ao desenvolvimento do país. Após o movimento dos anos 60, em 1995, no Governo FHC, registra-se um marco importante no Brasil, dando início à reforma da administração pública, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. As orientações contidas nesse plano não deixaram dúvidas quanto ao novo perfil estatal que o governo brasileiro pretendia construir. Com ênfase nas mudanças legais e estruturas organizacionais, o debate sobre a reforma administrativa brasileira apontava a possibilidade de escolha entre manter um Estado que se distanciava da missão desenvolvimentista e de provedor passando para um Estado promotor e regulador do desenvolvimento.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Observando o objetivo desta tese de analisar os resultados alcançados pelos programas de modernização administrativa implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, à luz da teoria da Nova Administração Pública, foram delineados como objetivos específicos - caracterizar os programas de modernização; descrever a trajetória dos programas de modernização implantados no governo do estado de Santa Catarina; e compreender os resultados alcançados frente aos objetivos traçados para os programas, à luz da teoria da Nova Administração Pública.

A busca pelo alcance desses objetivos fundamentou-se no caminho metodológico percorrido no desenvolvimento desta tese e apresentado nesta seção, iniciando-se pela descrição da delimitação desta pesquisa, com a apresentação da natureza, do tipo e da abordagem deste estudo, assim como do recorte, dos métodos de coleta e dos tipos de dados utilizados. Em seguida, são evidenciados o método de análise e a interpretação de dados, as considerações sobre a validade e confiabilidade da pesquisa. Na sequência, apresenta-se, ainda, o modelo teórico-analítico, a pergunta de pesquisa da tese com os seus respectivos desdobramentos, para, por fim, evidenciar as categorias de análise do estudo.

3.1 NATUREZA, TIPO E ABORDAGEM DE PESQUISA

Quanto à delimitação, a presente pesquisa fundamenta-se na teoria da Nova Administração Pública. Dessa forma, a compreensão do fenômeno de estudo desta tese perpassa pela trajetória dos programas de modernização da gestão pública no Brasil, entendidos como fruto do gerencialismo, preconizado pela Nova Administração Pública. Com esse entendimento, definiu-se o objeto de pesquisa, constituído pelos programas de modernização implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, financiados pelo BID e desenvolvidos, majoritariamente, pela Secretaria de Estado da Fazenda, com participação da Procuradoria Geral do Estado e da Secretaria de Estado da Administração. Delimitado o tema da pesquisa e definido seu objeto, optou-se pelo desenvolvimento de uma pesquisa de natureza **qualitativa**, do tipo **descritiva**, com abordagem **teórico-empírica**.

Optou-se pela natureza qualitativa por julgar ser esta a que melhor se aplicaria para o delineamento deste trabalho, principalmente em função da especificidade do

objeto e objetivos estabelecidos. A pesquisa de natureza **qualitativa**, na visão de Minayo (1999), é aquela que trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos a simples operacionalização de variáveis. Bryman (1988) complementa afirmando que, na pesquisa qualitativa, o pesquisador tem o desejo de se aproximar dos sujeitos investigados. Esse tipo de pesquisa apresenta uma abordagem mais aberta, penetrando com maior profundidade no campo, buscando dados mais ricos e detalhados acerca do fenômeno pesquisado.

A partir dessas características, evidencia-se que o cunho qualitativo possibilitou à pesquisadora a aproximação com o fenômeno de pesquisa, saindo da superficialidade dos dados do campo para um olhar mais profundo para o objeto de pesquisa, qual seja os programas de modernização. Tal feito decorreu de inúmeras idas e vindas ao campo, envolvendo visitas às secretarias onde os programas de modernização foram desenvolvidos, agendamentos de entrevistas e posteriores confirmações e complementação de dados coletados, participação de reuniões, sempre em contato com os sujeitos da pesquisa.

No que tange ao caráter **descritivo**, que possui como objetivo primordial descrever as características de uma determinada população ou fenômeno (GIL, 1994), nesta tese, ele decorreu da descrição de um fenômeno, representado pelos programas de modernização administrativa implantados no estado de Santa Catarina.

No concernente à abordagem **teórico-empírica**, nesta tese, buscou-se travar o confronto da realidade empírica, do campo relacionado aos programas de modernização com a abordagem teórica da Nova Administração Pública. De acordo com Demo (2000), tal abordagem, com objetivo de proporcionar uma aproximação da teoria com a prática, preconiza a dependência entre os dados empíricos frente ao referencial teórico. Assim, a abordagem teórico-empírica desta tese repousou na compreensão empírica dos programas de modernização administrativa implantados no estado de Santa Catarina, à luz do modelo teórico da Nova Administração Pública.

3.2 RECORTE, MÉTODOS DE COLETA DE DADOS

Esta tese compõe um estudo de **corte transversal**, cujos métodos de coleta de dados utilizados foram: **pesquisa bibliográfica** e **pesquisa documental**, para

coleta de dados secundários; e **entrevista semiestruturada** e **observação participante**, para coleta dos dados primários.

No que tange à coleta de dados secundários, a **pesquisa bibliográfica** foi realizada em livros, artigos em periódicos nacionais e internacionais, e em teses cuja temática envolvia a Teoria da Nova Administração Pública e os programas de modernização em foco. O desenvolvimento dessa parte da pesquisa possibilitou a organização do arcabouço teórico-analítico da tese, embasou a definição das categorias analíticas, bem como fundamentou a análise dos dados, permitindo a discussão teórica dos achados do campo.

A **pesquisa documental** foi realizada por intermédio da consulta a documentos relativos ao estado de Santa Catarina, como os relatórios referentes aos programas de modernização, atas de reunião, apresentações de projetos e resultados dos programas, *sites* com conteúdo referente ao campo. Foram consultados, ainda, relatórios do BID e documentos do Ministério da Fazenda. Assim, foi analisado um total de 43 documentos nessa etapa da pesquisa.

No Quadro 4, detalham-se os tipos de documentos consultados, esclarecendo-se que foram divididos em 4 tipos diferentes, em que os documentos gerais envolvem notas técnicas, notícias, mensagens legislativas, projetos de lei e contratos.

Quadro 4: Detalhamento da pesquisa documental

Tipo de documento	Quantidade	Número de páginas	Total
Projetos	7	88, 48, 40, 35, 55, 5, 13	284
Relatórios	9	135, 6, 6, 24, 191, 82, 77, 123, 89	733
Apresentações	12	73, 22, 29, 18, 9, 10, 4, 20, 25, 19, 8, 11	248
Documentos gerais	15	97, 17, 16, 18, 2, 2, 2, 4, 1, 5, 26, 2, 1, 2, 18	213
Total	43		1.478

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

As **entrevistas semiestruturadas** possibilitaram a realização de questionamentos junto aos sujeitos desta pesquisa, bem como abriram a possibilidade para que fossem abordadas outras questões pertinentes, que emergiram no decorrer das entrevistas. Além disso, partir de um roteiro previamente elaborado, a ida direta ao campo, deixou também espaço para questionamentos que não foram elencados no roteiro inicial (TRIVINOS, 1994). Assim, foi desenvolvido um roteiro com 10 questionamentos, conforme apresentado no Apêndice A.

No que tange à definição sobre quem seriam os entrevistados, optou-se por escolhê-los de forma não-probabilística e intencional por julgamento, uma vez que a intenção era eleger alguns sujeitos que participaram ativamente, desde o planejamento até a entrega final, dos programas e respectivos projetos em análise. Segundo Richardson (1999), nas escolhas não-probabilísticas, os sujeitos de pesquisa são escolhidos por determinado critério, e a forma intencional caracteriza-se pelo relacionamento dos elementos que compõem o conjunto de sujeitos de acordo com certas características estabelecidas na pesquisa. Assim, calcando-se nessa colocação, foram escolhidos servidores que atuaram nos programas de modernização estudados nesta tese, formando um conjunto de 9 entrevistados, dos quais 6 atuaram nos dois programas, enquanto 3 atuaram somente em um dos programas. Evidencia-se que todos os entrevistados são servidores de carreira do estado de Santa Catarina, dos órgãos onde os programas foram desenvolvidos, isto é, nas Secretarias de Estado da Fazenda - SEF, Secretaria de Estado da Administração – SEA, e da Procuradoria Geral do Estado – PGE.

Conforme detalhado no Quadro 5, os 9 sujeitos foram entrevistados entre os anos de 2017 e 2019; as entrevistas tiveram tempo médio de 49 minutos e foram todas elas transcritas na íntegra, totalizando 200 páginas de transcrição. Salienta-se que o número de entrevistados não foi estabelecido previamente, sendo definido à medida que as entrevistas foram acontecendo, algumas pessoas foram sendo indicadas, e outras entrevistas foram sendo realizadas até alcançar o ponto de exaustão dos dados.

Quadro 5: Lista de entrevistados da pesquisa

Entrevistado	Cargo	Área de formação	Tempo de entrevista	Secretaria	Ano de ingresso	Situação
E01	Diretor	Administração	45min 36s	SEA	1982	Aposentado
E02	Secretário	Contabilidade	45min 03s	SEF	1995	Ativo
E03	Diretor	Administração	33min 31s	SEF	1985	Ativo
E04	Diretor	Economia	49min 09s	SEF	1985	Ativo
E05	Gerente	Administração	57min 24s	SEF	1985	Aposentado
E06	Analista	Administração	44min 51s	SEA	2007	Ativo
E07	Diretor	Direito	63min 57s	PGE	1994	Aposentado
E08	Diretor	Direito	58min 02s	PGE	1994	Ativo
E09	Gerente	Direito	54min 29s	SEF	1985	Ativo
Tempo total de entrevistas			7h 32min 2s			

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Cabe destacar a participação do entrevistado 03, uma vez que suas contribuições para a pesquisa foram muito além da coleta de dados no momento da entrevista. O primeiro contato com este sujeito da pesquisa foi feito para o agendamento da entrevista. A partir da entrevista, estabeleceu-se uma relação direta e contínua até as etapas finais de desenvolvimento desta tese. O entrevistado 03 indicou pessoas-chave a serem entrevistadas, bem como disponibilizou a maioria dos relatórios analisados na pesquisa documental. Além disso, indicou também um servidor do Ministério da Fazenda, que trabalhou na gestão nacional dos programas de modernização em foco. Esse contato direto com o Ministério da Fazenda foi mantido por toda a etapa de coleta e análise de dados. Cumpre ressaltar que esses dois servidores foram de suma importância para a execução desta pesquisa, no sentido de permitir uma aproximação ainda maior com os dados, possibilitar acesso aos documentos relacionados aos programas estudados, assim como confirmar evidências que emergiram do campo.

Por fim, cabe evidenciar que a técnica de observação participante se configurou na medida em que esta pesquisadora teve participação no segundo programa estudado – PROFISCO I, participando, como servidora pública do poder executivo estadual, de reuniões, cursos de capacitação e definição de termos de referência de um produto do programa.

Descritas as técnicas utilizadas para a coleta de dados desta pesquisa, apresenta-se o Quadro 6 que relaciona os objetivos específicos do trabalho com as respectivas técnicas utilizadas para o alcance de cada um deles.

Quadro 6: Objetivos específicos e respectivas técnicas de coleta de dados

Objetivo específico	Técnica de coleta de dados
Caracterizar os programas de modernização.	1. Pesquisa bibliográfica 2. Pesquisa documental
Descrever a trajetória dos programas de modernização implantados no governo do estado de Santa Catarina.	1. Pesquisa documental 2. Entrevistas semiestruturadas 3. Observação participante
Compreender os resultados alcançados frente aos objetivos traçados para os programas, à luz da teoria da Nova Administração Pública.	1. Pesquisa bibliográfica 2. Pesquisa documental 3. Entrevistas semiestruturadas 4. Observação participante

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

3.3 MÉTODO DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Para a análise e interpretação dos dados desta tese, adotou-se o método de **análise de conteúdo**, por contribuir para reinterpretar as mensagens, bem como para atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum, buscando-se entender as mensagens, os significados transmitidos por elas, assim como aquilo que pode estar implícito (BARDIN, 1977; VIEIRA e ZOUAIN, 2005). Outrossim, para a organização do método de análise do conteúdo desta tese, optou-se por seguir os três polos cronológicos sugeridos por Bardin (1977), aqui chamados de fases da pesquisa, consistindo em: pré-análise; análise e tratamento dos resultados; e inferência e interpretação.

A **pré-análise** caracteriza-se como a fase de organização propriamente dita, na qual busca-se tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise. Na pré-análise dos dados, foram realizadas as leituras flutuantes, com vistas a estabelecer contato com os documentos a serem analisados, conhecendo o texto, deixando-se invadir por impressões e orientações. Nesta fase, escolhe-se o universo de documentos susceptíveis para fornecer informações sobre o problema levantado, bem como se constitui o *corpus* da pesquisa, de forma a especificar o campo no qual se fixará a atenção, durante a pesquisa, para posteriores procedimentos analíticos (BARDIN, 1977). Assim, na pré-análise desta tese, foram definidos o tema e o problema de estudo, bem como os seus objetivos. Foi esta fase também que orientou a escolha da corrente teórica da tese.

A partir das definições da pré-análise, elaborou-se um estudo exploratório inicial, realizado no primeiro ano do curso de doutorado, no ano de 2017, acerca da problemática a ser estudada nesta tese. Foi desenvolvido, então, um artigo teórico-empírico aprovado e apresentado no II Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público. O artigo intitulado “Diagnóstico dos programas de modernização da gestão pública – estudo preliminar do estado de Santa Catarina” foi realizado no intuito de tatear o objeto a ser pesquisado, bem como aproximar a autora do campo. Este trabalho inicial permitiu dar continuidade a esta proposta de tese de forma que se pode seguir com mais clareza acerca do tema e do objeto de pesquisa, orientando a construção da problematização também a partir do campo.

A **fase de análise** consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas. A maioria dos procedimentos de análise, incluindo os adotados nesta tese, organiza-se a partir do processo de categorização, que consiste em uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação; e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero, por analogia, com os critérios previamente definidos (BARDIN, 1977). Nesse sentido, as categorias de análise desta tese, apresentadas na sequência desta seção, foram definidas na fase de análise. Posterior à definição das categorias, foram explorados os dados primários e secundários coletados; realizou-se a codificação dos dados por intermédio das categorias; para, então, tecerem-se as inferências, interpretações e a discussão dos resultados, atividades concernentes à etapa seguinte do método de análise de conteúdo.

Na fase de **tratamento dos resultados** obtidos e interpretação, os resultados brutos foram tratados de maneira a tornarem-se significativos e válidos diante dos objetivos a que esta tese se propunha. Nesta etapa, os resultados obtidos foram sendo confrontados, sistematicamente, com o arcabouço teórico da tese material (BARDIN, 1977), desenvolvendo-se, assim, a síntese e a seleção dos resultados, com descrição de inferências e interpretações. Assim, a partir da compreensão dos fenômenos com embasamento nos materiais empíricos obtidos no campo, bem como no referencial teórico levantado, foi possível responder à questão de pesquisa desta tese, bem como possibilitou tecer a conclusão e as considerações finais.

No que tange ao tratamento e à análise dos dados, cabe evidenciar, ainda, que cada entrevista foi analisada individualmente, buscando-se encontrar similaridades entre os depoimentos, com intuito de verificar convergências e divergências entre eles. Esta conduta caracteriza um processo em que a atenção particular, dedicada à singularidade do obtido em cada entrevista, é concomitante a um relacionamento do que se obtém nas diversas entrevistas entre si. Este tipo de análise, denominado **análise vertical e horizontal**, atuou no sentido de integrar as percepções empreendidas de forma individual, no intuito de aprofundar o conteúdo das entrevistas (THIOLLENT, 1987).

O exposto, no Quadro 7, visa apresentar, de forma pontual e resumida, as fases desta pesquisa, de acordo com o método de análise de conteúdo.

Quadro 7: Fases da pesquisa de acordo com o método de análise de conteúdo

Pré-análise	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definição do tema e do problema de pesquisa 2. Formulação dos objetivos 3. Definição do <i>corpus</i> da pesquisa 4. Escolha das correntes que formam o arcabouço teórico 5. Desenvolvimento do referencial teórico 6. Realização de um estudo exploratório acerca do problema de pesquisa 7. Definição dos procedimentos metodológicos 8. Coleta de dados primários e secundários 9. Transcrição das entrevistas
Exploração do material ou análise	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exploração dos dados primários e secundários coletados 2. Realização da codificação por intermédio da categorização 3. Descrição da codificação de cada uma das categorias analisadas 4. Apresentação de inferências e interpretações 5. Discussão dos resultados
Tratamento dos resultados e interpretações	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboração da síntese e seleção dos resultados 2. Descrição de inferências e interpretações 3. Compreensão dos fenômenos com embasamento nos materiais empíricos e referenciais teóricos 4. Apresentação das respostas às questões de pesquisa levantadas 5. Elaboração das considerações finais

Fonte: Elaborado pela autora (2018), a partir de Bardin (1977)

3.4 USO DE SOFTWARE PARA ANÁLISE

O uso de *software* para tratamento de dados qualitativos é tratado por Bardin (2016) quando afirma que é válido apelar aos recursos computacionais nos casos em que a unidade de análise das palavras, bem como da sua frequência, é importante para a análise de todo o conteúdo dos dados qualitativos. O *software*, no entanto, não pode fazer tudo, demandando operações prévias, preparação do material e previsão das regras de codificação (BARDIN, 2016). Nesse sentido, evidencia-se que, nesta pesquisa, essas operações foram feitas anteriormente, conforme exposto na seção 3.3, para, posteriormente, os dados coletados serem submetidos ao *software*.

Nesse sentido, salienta-se que, para apoio da análise dos dados qualitativos coletados pelas entrevistas realizadas nesta pesquisa, utilizou-se o *software* de análise de dados qualitativos NVivo. Destaca-se que lançar mão desse instrumento possibilitou identificar os termos mais frequentes nas expressões usadas pelos entrevistados, de forma a permitir associá-las às categorias analíticas desta pesquisa para, então, poder apresentar tais informações de forma gráfica. Assim, o uso do

software permitiu o aprimoramento das relações formadas entre as expressões dos entrevistados, os programas de modernização, bem como relacioná-las entre os princípios do arcabouço teórico que fundamenta este estudo.

3.5 VALIDADE E CONFIABILIDADE DA PESQUISA

Toda pesquisa desenvolvida, preconizando o rigor acadêmico, se preocupa em produzir conhecimento válido e confiável e de maneira ética. Para tanto, o início do percurso da pesquisa reside na atenção em realizar o trabalho dentro de algum rigor metodológico, que permitirá produzir resultados confiáveis e válidos. Diante dessa preocupação, cabe destacar, logo na entrada desta seção, a citação de Patton (2015, p. 703) de que “os métodos não garantem rigor. Um projeto de pesquisa não garante rigor. Técnicas e procedimentos analíticos não garantem rigor. O rigor reside, depende e se manifesta em um pensamento rigoroso, sobretudo, incluindo métodos e análises”. Assim, nesta tese, pretende-se, por todo seu percurso, estar vigilante quanto ao rigor metodológico necessário às pesquisas acadêmicas.

Independente do tipo de pesquisa, a validade e a confiabilidade antes referenciadas são preocupações que podem ser abordadas por meio de cuidadosa atenção à conceituação metodológica do estudo; ao seu rigor, no que tange à forma como os dados são coletados, analisados e interpretados, bem como modo como os resultados são apresentados. Nesse sentido, estratégias podem ser usadas para melhorar a validade e confiabilidade de estudos qualitativos. Assim, o foco desta seção reside nas considerações acerca dos critérios de validade e confiabilidade desta tese.

Em pesquisas qualitativas o que é investigado é a construção da realidade vista a partir dos atores que participam da pesquisa, devendo o pesquisador procurar compreender a forma como esses atores entendem determinada realidade. Essa compreensão é acessada diretamente, através das observações do pesquisador e das entrevistas realizadas. A **validade interna**, portanto, está voltada ao cuidado para que os resultados da investigação correspondam à realidade (MERRIAM e TISDELL, 2016).

Embora os pesquisadores qualitativos nunca consigam captar uma “verdade” ou “realidade”, há uma série de estratégias que o pesquisador qualitativo pode usar para chegar o mais próximo possível dela. A mais conhecida e, ainda, a principal

estratégia usada para reforçar a validade interna e confiabilidade de um estudo é a **triangulação**, a qual consiste em, a partir de diferentes fontes de dados, comparar e cruzar dados coletados por meio de observações em momentos e locais variados, entrevistando pessoas com diferentes perspectivas ou, ainda, entrevistas de acompanhamento com as mesmas pessoas (MERRIAM e TISDELL, 2016).

Stake (2000) evidencia que os procedimentos de triangulação compõem um processo de múltiplas percepções para esclarecer o significado, identificando diferentes maneiras de se observar o fenômeno e verificando a repetibilidade de uma observação ou interpretação. O pesquisador precisa fornecer bases para validar tanto a observação quanto a generalização, e nesse sentido a triangulação de dados se torna útil (STAKE, 2000).

A **validade externa**, por sua vez, está relacionada à extensão em que os achados de um estudo podem ser aplicados a outras situações, ou seja, o quão generalizáveis são os resultados de uma pesquisa. Salieta-se que, na pesquisa qualitativa, um único caso ou uma amostra pequena, não aleatória, intencional é selecionada precisamente porque o pesquisador deseja entender o particular em profundidade, e não descobrir o que geralmente é verdadeiro para os muitos. Dessa forma, a generalização, no sentido estatístico, não pode ser aplicada às pesquisas qualitativas. No entanto, apesar de não terem seus resultados passíveis de generalização, os pesquisadores qualitativos têm a obrigação de fornecer descrição detalhada suficiente do contexto do estudo para permitir que outros pesquisadores comparem o estudo e seus resultados com suas situações (MERRIAM e TISDELL, 2016).

A **confiabilidade** refere-se à consistência das descobertas e à extensão em que os resultados da pesquisa podem ser replicados. A pesquisa qualitativa, no entanto, não é conduzida no sentido de isolar as leis do comportamento humano. Ao contrário, os pesquisadores procuram descrever e explicar o mundo como aqueles no mundo o experimentam. Como existem muitas interpretações daquilo que está acontecendo, não há referência para se tomar medidas repetidas e estabelecer confiabilidade no sentido tradicional. A questão mais importante para a pesquisa qualitativa é se os resultados são coerentes com os dados coletados. Pelas razões apresentadas, a replicação de um estudo qualitativo não produzirá os mesmos resultados (MERRIAM e TISDELL, 2016).

Feitas as considerações desta seção, no Quadro 8, evidenciam-se as estratégias adotadas no caminho percorrido para o desenvolvimento desta tese, a fim de seguir os critérios de confiabilidade e validade.

Quadro 8: Estratégias para promover validade e confiabilidade da pesquisa

Estratégia	Descrição	Aplicação nesta tese
Triangulação	Usando vários pesquisadores, fontes de dados ou métodos de coleta de dados para confirmar descobertas emergentes.	Realização de entrevistas, observação e participação em reuniões. Pesquisa em documentos, relatórios, atas de reunião, notícias.
Validação dos respondentes	Retornando as interpretações provisórias às pessoas de quem elas foram derivadas e perguntando se são plausíveis.	Manutenção do contato com entrevistados com vistas a confirmar informações que possam não ter ficado claras, bem como para confirmar dados.
Engajamento adequado na coleta de dados	Adequando o tempo gasto na coleta de dados para que os dados fiquem "saturados". Isso pode envolver a procura de casos discrepantes ou negativos.	Realização de estudo exploratório, participação de reuniões referentes aos programas, contato permanente com o campo.
Reflexividade, posição do pesquisador	Desenvolvendo autorreflexão crítica em relação a suposições, visão de mundo, vieses, orientação teórica e relação com o estudo que possam afetar a investigação.	Manutenção de posicionamento atento para evitar fazer juízo de valor, focando-se na teoria do estudo, bem como nos dados empíricos coletados.
Revisão por pares	Mantendo discussões com colegas sobre o processo de estudo, a congruência de descobertas emergentes com os dados brutos e interpretações preliminares.	Discussões com orientador, com membros da banca de qualificação, bem como com colegas do curso de doutorado e sujeitos do campo.
Trilha de auditoria	Elaborando um relato detalhado dos métodos, procedimentos e pontos de decisão na realização do estudo.	Descrição detalhada do caminho percorrido no desenvolvimento de toda a tese e definição clara dos procedimentos metodológicos.
Descrições densas e ricas	Fornecendo descrição suficiente para contextualizar o estudo, de modo que os leitores possam determinar até que ponto suas situações correspondem ao contexto da pesquisa.	Descrição detalhada de todas as etapas da pesquisa, procurando ater-se aos detalhes dos caminhos percorridos, da teoria utilizada, das limitações, do escopo e demais características da pesquisa.
Variação máxima	Propositamente, buscando variação ou diversidade na seleção da amostra para permitir uma maior gama de aplicação dos achados pelos consumidores da pesquisa.	Realização de entrevistas com servidores do estado de Santa Catarina, de diferentes secretarias e também com pessoas externas ao estado, mas que participaram dos programas.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Merriam e Tisdell (2016)

Quanto à confiabilidade e à validade externa, evidencia-se que este estudo não tem sua replicabilidade garantida, tampouco pode ter seus resultados generalizados, como característica dos estudos de abordagem qualitativa. Contudo, os critérios metodológicos - tais como, técnicas de coleta e análise de dados, instrumentos de coleta de dados – estão detalhados no corpo desta tese e permitem aos demais pesquisadores analisarem a adoção de tais critérios, considerando as especificidades de outros fenômenos a ser estudados futuramente.

3.6 CATEGORIAS DE ANÁLISE

Nesta subseção estão apresentadas as categorias analíticas desta tese, suas definições, bem como as formas de operacionalização de cada categoria. Salienta-se que a definição dessas categorias decorreu dos estudos seminais que compuseram a lente teórica desta tese.

Assim, no Quadro 9, apresentam-se, então, as categorias de análise desta tese, quais sejam: “Práticas de gestão privada”, que envolve os projetos relacionados à implantação na gestão pública de práticas de uso em empresas privadas; “Profissionalização da gestão”, que envolve os projetos relacionados à implantação e modernização de sistemas de informação e gestão, bem como ao desenvolvimento de programas de capacitação; e “Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado”, envolvendo os projetos que permitiram o uso dos recursos com maior racionalidade, possibilitaram a melhoria nos controles e o estabelecimento de medidas de desempenho.

Ressalta-se que as categorias analíticas desta tese foram pensadas a partir dos trabalhos seminais de Hood (1991, 1995), nos quais ele apresenta uma categorização da Nova Administração Pública, materializada por características clássicas da doutrina. Para tanto, são apresentados 7 componentes da Nova Administração Pública, quais sejam - unidades organizadas por produto; contratos baseados na competição; práticas de gestão privada; disciplina e parcimônia no uso de recursos; profissionalização da gestão no setor público; padrões e medidas de desempenho explícitos; e ênfase no controle do resultado (HOOD, 1991, 1995). Dessa forma, esta pesquisa foi conduzida para uma adaptação dos trabalhos de Hood (1991, 1995) que, em conjunto com os demais autores estudados no arcabouço teórico deste trabalho, resultaram nas categorias analíticas apresentadas.

Quadro 9: Categorias de análise da pesquisa

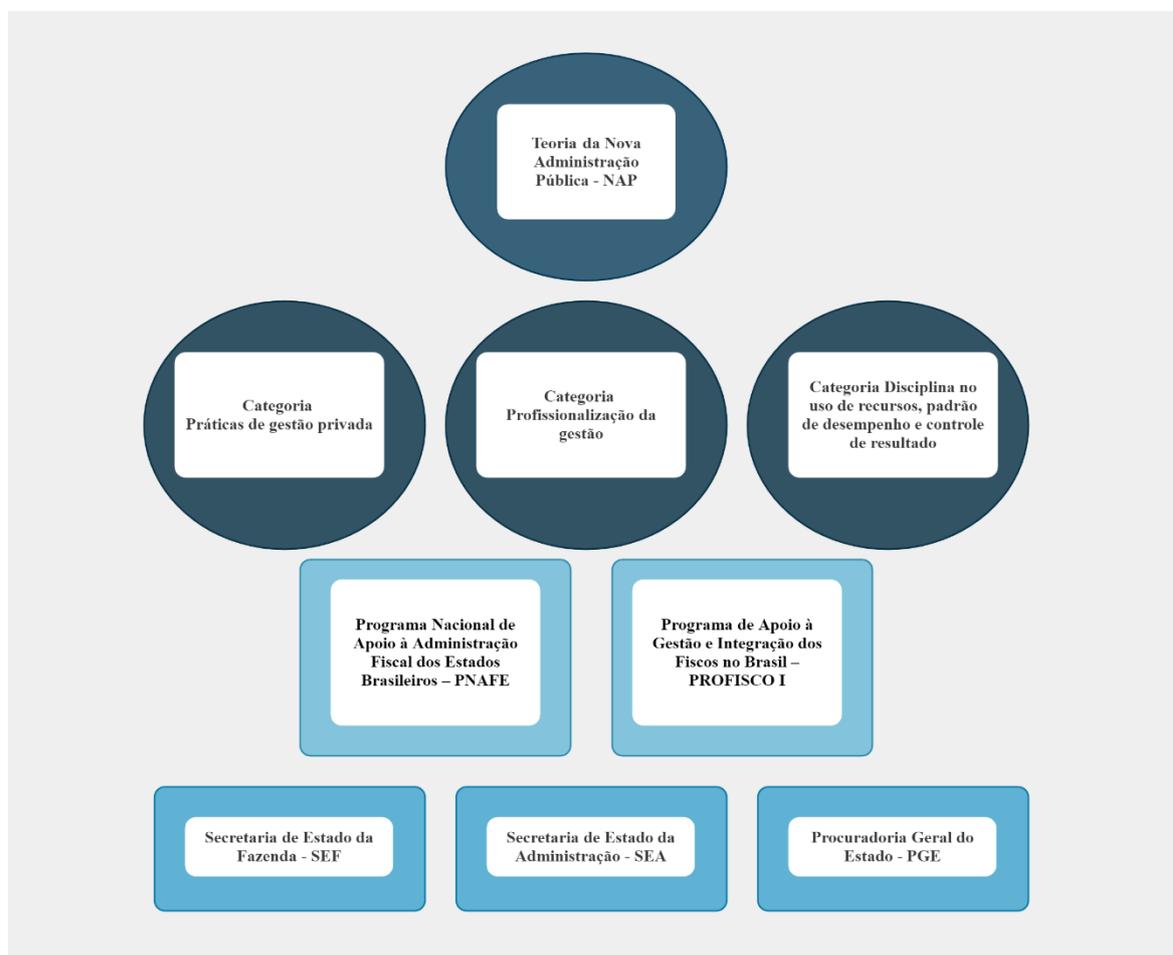
Categorias	Definição constitutiva	Definição operacional
Práticas de gestão privada	Essa categoria envolve os projetos relacionados à implantação, na gestão pública, de práticas de uso em empresas privadas, identificados, nesta tese, como o desenvolvimento de um diagnóstico organizacional e do planejamento estratégico, elaboração de um programa de identidade visual e realização de atividades de <i>benchmarking</i> , através do intercâmbio de experiências entre unidades da federação e de outros países.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realização de diagnóstico organizacional 2. Desenvolvimento do planejamento estratégico 3. Intercâmbio de experiências 4. Contratação de consultorias
Profissionalização da gestão	Essa categoria envolve os projetos relacionados à implantação de sistemas de informação e gestão, bem como ao aprimoramento de tais sistemas por intermédio da manutenção evolutiva, e ao desenvolvimento de programas de capacitação.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistemas informatizados implantados 2. Aprimoramento dos módulos dos sistemas 3. Programa de capacitação 4. Modernização do espaço físico
Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado	Essa categoria envolve os projetos relacionados ao desenvolvimento de ferramentas que permitiram o uso dos recursos com maior racionalidade, possibilitaram melhoria nos controles e o estabelecimento de medidas de desempenho.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento da arrecadação 2. Melhoria nos controles de gasto/despesa e receitas 3. Indicadores de performance e auditoria 4. Modernização de sistemas de gestão

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de HOOD (1991, 1995).

3.7 MODELO TEÓRICO-ANALÍTICO, PERGUNTA DE PESQUISA E DESDOBRAMENTOS

Visando a permanente vigília aos objetivos traçados, os preceitos teóricos tomados, juntamente com as categorias analíticas desta tese, foram comparados às evidências empíricas identificadas a partir do campo, formando, assim, o modelo teórico-analítico, apresentado na Figura 1.

Figura 1: Modelo teórico-analítico



Fonte: Elaborada pela autora (2020)

A Figura 1 apresenta, na parte superior, a lente teórica da Nova Administração Pública, seguida das três categorias analíticas da pesquisa. Em seguida, estão os programas de modernização PNAFE e PROFISCO I, que constituem o objeto de pesquisa desta tese e, logo abaixo, as secretarias de estado nas quais foram desenvolvidos os programas, que compõem o campo da pesquisa.

Este modelo teórico analítico foi desenvolvido no intuito de orientar a busca pela resposta à lacuna delineada no presente estudo e materializada pela pergunta de pesquisa desta tese, que se limitou a responder ao seguinte questionamento - Quais são os resultados alcançados pelos programas de modernização administrativa implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, à luz da teoria da Nova Administração Pública?

Com vistas a responder ao questionamento proposto, destaca-se que o objeto desta tese, conforme apresentado no modelo teórico-analítico, reside em estudar os

programas de modernização administrativa implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, mais especificamente o PNAFE e o PROFISCO I. Ressalta-se que a escolha desses programas decorreu do cenário vivenciado nos anos 90, quando o governo brasileiro recebia apoio do BID no processo da reforma, por meio de programas que visavam contribuir para a modernização do Estado, através do apoio a reformas institucionais básicas que ocorriam à época, bem como da complementação às ações do governo tanto em nível federal como nos governos estaduais. Tal apoio caracterizou uma medida, por parte do BID, voltada para as ações de modernização da administração pública, envolvendo a gestão fiscal e financeira, o desenvolvimento de recursos humanos, a modernização da gestão e tecnologia da informação, bem como o atendimento ao cidadão, tanto por parte do governo federal quanto das unidades da federação (BRASIL, 1998). Transpondo essa realidade para o estado de Santa Catarina, foram identificados dois programas desenvolvidos sob a égide dos preceitos do processo de modernização, preconizado pela reforma, quais sejam o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros – PNAFE e o Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil – PROFISCO I. Assim, definiu-se que o objeto de pesquisa desta tese seria o estudo desses dois programas.

A partir da exposição do modelo teórico-analítico, bem como acerca da pergunta de pesquisa desta tese, visando direcionar a operacionalização deste trabalho, foram formuladas as questões de pesquisa que compuseram os desdobramentos da pergunta da tese, conforme apresentado no Quadro 10.

Quadro 10: Desdobramentos da pergunta de pesquisa

Objetivos específicos	Seção do trabalho	Questionamentos relacionados aos objetivos
Caracterizar os programas de modernização	4 e 5	<ul style="list-style-type: none"> • Qual a data de início e fim do programa? • Qual o objetivo do programa no âmbito nacional? • Como o programa estava estruturado? • Quais as linhas de atuação? • Como era composta a equipe de gestão? • A equipe foi a mesma do início ao fim? Com que frequência a equipe se reunia? • Os consultores do BID participam das reuniões da equipe de gestão? • Outros consultores participaram dos programas?
Identificar os objetivos traçados por tais programas	5 e 6	<ul style="list-style-type: none"> • Quais objetivos foram traçados para o programa em Santa Catarina? • Como eram definidos os projetos e as prioridades? • Essa definição de prioridade foi seguida ou houve remanejamentos de prioridades? • O que influenciava o alcance dos objetivos?
Discutir os resultados alcançados frente aos objetivos traçados	6 e 7	<ul style="list-style-type: none"> • Qual o montante inicial previsto e o final investido para o programa e seus projetos, tanto por parte do BID quanto pela contrapartida do estado de Santa Catarina? • Os objetivos propostos foram alcançados? • Quais resultados, em geral, o programa trouxe? • Quais resultados são relacionados às práticas de gestão privada? • Quais resultados são relacionados ao melhor uso dos recursos? • Quais resultados propiciaram a profissionalização da gestão? • Quais resultados são relacionados com o controle de desempenho e resultado?

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

3.8 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

Esta tese, caracterizada como uma pesquisa de natureza qualitativa, do tipo descritiva, com abordagem teórico-empírica.

Optou-se pela pesquisa qualitativa por possibilitar um olhar para o espaço mais profundo das relações, dos processos e do fenômeno pesquisado, que não podem ser reduzidos a simples operacionalização de variáveis, possibilitando uma

aproximação do pesquisador com os sujeitos investigados (MINAYO, 1999; BRYMAN, 1988).

A abordagem teórico-empírica buscou travar um confronto entre a realidade empírica, o campo relacionado aos programas de modernização e a abordagem teórica da Nova Administração Pública. Assim, a abordagem repousou na compreensão empírica dos programas de modernização administrativa implantados no estado de Santa Catarina, à luz do modelo teórico da Nova Administração Pública.

No que tange ao recorte e aos métodos de coleta de dados, esta tese foi realizada a partir de um corte transversal cujos métodos de coleta de dados utilizados foram: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, para a coleta de dados secundários; e entrevista semiestruturada e observação participante, para a coleta dos dados primários.

A pesquisa bibliográfica possibilitou a organização do arcabouço teórico-analítico da tese, embasou a definição das categorias analíticas, bem como fundamentou a análise dos dados. A pesquisa documental, envolvendo somente documentos do estado de Santa Catarina, foi realizada por intermédio da consulta aos relatórios referentes aos programas de modernização, consultas a atas de reunião, apresentações de projetos e resultados dos programas, *sítes* com conteúdo referente ao campo. As entrevistas semiestruturadas aconteceram a partir de conversas realizadas com base no roteiro de entrevista previamente elaborado, contendo 10 questionamentos. Os entrevistados foram escolhidos de forma não-probabilística e intencional por julgamento, totalizando 9 sujeitos.

Para a análise e interpretação dos dados desta tese, adotou-se o método de análise de conteúdo que contribui para reinterpretar as mensagens, bem como para atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum, buscando-se entender as mensagens, os significados transmitidos por elas, assim como aquilo que pode estar implícito (BARDIN, 1977; VIEIRA e ZOUAIN, 2005). Ressalta-se, ainda, que, na análise dos dados qualitativos coletados pelas entrevistas realizadas nesta pesquisa, foi utilizado o *software* de análise de dados qualitativos NVivo.

Neste capítulo, ainda, foram descritos os critérios de confiabilidade e validade da pesquisa, a partir das estratégias de triangulação, validação dos respondentes, engajamento na coleta de dados, reflexividade do pesquisador, revisão por pares, trilha de auditoria, descrições densas e ricas, variação máxima. Apresentou-se o

modelo teórico-analítico da tese, formado pelos programas de modernização que constituíram o objeto de pesquisa, as secretarias de estado, nas quais foram desenvolvidos os programas. Por fim, foram descritas as categorias analíticas desta tese, suas definições, bem como as formas de operacionalização de cada categoria. Assim, foram definidas três categorias analíticas, quais sejam – “Prática de gestão privada”, “Profissionalização da gestão” e “Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado”.

4 BID E OS PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO

Os bancos multilaterais ocupam um espaço voltado para ações que financiam o desenvolvimento. Dentro desse espaço, no Brasil, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID possui uma posição importante, sendo responsável pela maior carteira de empréstimos, entre os bancos multilaterais, no país. Uma carteira voltada para os programas de modernização compõe os financiamentos que o BID tem no Brasil, dentre os quais destacam-se: o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros – PNAFE e o Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil - PROFISCO I, estudados nesta pesquisa.

Assim, neste capítulo, inicialmente, apresenta-se o BID, em especial o seu papel junto aos programas de modernização da administração pública brasileira, sequenciado da apresentação dos programas PNAFE e PROFISCO I.

4.1 BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID

Os bancos multilaterais de desenvolvimento ocupam um papel importante no espaço de ação denominado “financiamento para o desenvolvimento”, no qual organizações de caráter público e privado interagem com o objetivo comum de promover o desenvolvimento econômico. Essas instituições operam em, praticamente, todas as regiões do mundo, sendo que a região da América Latina e o Caribe é a que apresenta maior número de bancos multilaterais em operação – dezenove instituições², das quais onze têm atuação exclusivamente regional e sub-regional (COSTA, GONZALEZ e ALMEIDA, 2014).

² BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
 BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
 CFI – Corporação Financeira Internacional
 Miga – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
 GEF – Global Environment Facility
 BEI – Banco Europeu de Investimentos
 NIB – Banco Nórdico de Investimento
 FOE – Fundo para Operações Especiais
 CII – Corporação Interamericana de Investimento
 Fumin – Fundo Multilateral de Investimentos
 Bladex – Banco Latinoamericano de Comércio Exterior
 BDAN – Banco de Desarrollo de América del Norte
 IDA – Associação Internacional para o Desenvolvimento
 Fida – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
 CAF – Corporação Andina de Fomento
 BCIE – Banco Centro Americano de Integração Econômica

Entre os bancos multilaterais, o Brasil exerceu importante papel no desenvolvimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Como mutuário, o Brasil é responsável pela maior carteira de empréstimos em execução do banco, o que representa, aproximadamente, 25% de sua exposição frente a todos os países mutuários. Durante os anos de 1990 a 2012, período no qual foram implementados os programas deste estudo, o BID aprovou mais de US\$ 36 bilhões de financiamentos ao Brasil, representando o segundo banco multilateral de desenvolvimento em termos de aprovações, atrás apenas do BIRD, com quase 38 bilhões em projetos aprovados (COSTA, GONZALEZ e ALMEIDA, 2014).

No início dos anos 1990, o BID entendeu que o principal problema da economia brasileira estava consubstanciado na ausência de um efetivo ajuste fiscal. Desse modo, partindo do princípio de que o *deficit* público constituía a principal causa da inflação, da pobreza e das desigualdades sociais no país, a estratégia do banco, no Brasil, concentrou-se em dois grandes problemas: o crescente *deficit* fiscal em nível federal e estadual; e a deterioração das condições sociais dos grupos de baixa renda. A base dessa estratégia residia na percepção de que, com o equilíbrio fiscal, seria alcançada a estabilidade macroeconômica e, em consequência, o acesso a recursos de capital necessários para resolver os maiores problemas econômicos e sociais. Para o BID, o desafio da política macroeconômica consistia na necessidade de acelerar o progresso em direção a um ajuste fiscal adequado (COSTA, GONZALEZ e ALMEIDA, 2014).

Em paralelo, havia as diretrizes e recomendações técnicas preconizadas pelo Ministério da Fazenda, em prol do aperfeiçoamento da gestão fiscal brasileira, as quais evidenciavam que o financiamento das políticas públicas compunha um grande desafio para a gestão fiscal dos estados brasileiros. Aliás, muitos estados tinham dívidas elevadas, aliadas a um passivo previdenciário crescente, com pouco espaço fiscal para os investimentos em infraestrutura (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014). Esse cenário reforçava, então, a necessidade de adoção de uma estratégia de aumento da eficiência das administrações tributárias e financeiras dos estados brasileiros, com vistas à possibilidade de definir e implantar políticas públicas no país.

Dentro dessa concepção estratégica, durante o ano de 1995, o BID realizou diferentes missões no Brasil, que permitiram dimensionar um financiamento de até US\$ 750.000,00 para apoiar a elaboração de um programa de modernização, que envolvia a área fiscal (BRASIL, 1998). Assim, o governo federal elaborou o plano diretor de reforma do estado, no qual se detectou a necessidade de realizar um amplo programa de modernização do poder executivo federal, para o qual seria conveniente contar com assistência técnica e financiamento externos. Identificada essa necessidade, em 1995, o Diretor da Agência Brasileira de Cooperação solicitou ao BID a inclusão de uma proposta para apoiar o desenho desse programa (BRASIL, 1998).

Esse programa de modernização tinha como objetivo a melhoria do desempenho da administração pública federal brasileira, procurando aumentar sua eficiência e efetividade na execução das políticas de governo e no exercício das funções de sua competência. Os resultados estavam voltados para: o aumento da eficiência, com redução de custos e melhor controle de resultados das entidades federais, mediante revisão de metas institucionais e implementação de novas estruturas administrativas; a melhoria da gestão e o desenvolvimento de recursos humanos do governo federal; o aperfeiçoamento dos sistemas e dos recursos tecnológicos da administração federal; e para a melhoria do atendimento ao cidadão, preconizando uma comunicação mais fluida entre o governo e a sociedade, visando consolidar e direcionar a reforma do setor público (BRASIL, 1998). Salienta-se que, embora o programa tenha sido desenhado a partir das necessidades da administração pública brasileira, ele foi desenvolvido em conjunto com os consultores do BID, considerando que o banco possui uma atuação bastante ativa nos projetos dos quais faz parte, mesmo antes das assinaturas contratuais.

Assim, no final de 1996, foi assinada a carta-convênio da Cooperação Técnica Não-Reembolsável nº ATN/SF-5377-BR entre o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE e o BID (BRASIL, 1998), na qual previa que o BID financiaria a contratação de consultores, empresas, compra de equipamento, elaboração de documentos e a realização de seminários e workshops sempre e quando estivessem diretamente relacionados com a formulação do programa de modernização. Ao atuar como receptor tanto de assistência técnica especializada, como de recursos financeiros que possibilitariam acelerar o processo que visava entregar um serviço mais eficiente e econômico à população, esse financiamento

representou um importante passo na modernização da administração pública brasileira. Enfim, essa carta constituiu um termo de referência do convênio de cooperação técnica do governo brasileiro com o BID, apresentado e aprovado por ambos, com vistas a apoiar um conjunto de atividades consistentemente articuladas com a transformação da administração pública brasileira (BRASIL, 1998).

Tomando como base os preceitos da carta-convênio, os governadores empossados em janeiro de 1995 realizaram esforços substantivos com vistas a superar as restrições fiscais que afetavam as respectivas administrações dos estados. Tal feito se refletiu no progresso alcançado, desde fins de 1996, com a aprovação de programas abrangentes de ajuste fiscal entre a maior parte dos estados e o governo federal. Esses programas de ajuste fiscal foram concebidos para complementar e apoiar as diversas ações, levadas a cabo pelo governo federal no processo de modernização da administração pública. As ações envolviam o apoio à administração pública federal na sua reforma institucional, na modernização, gestão e desenvolvimento dos recursos humanos, na modernização da gestão e tecnologia da informação, e no atendimento ao cidadão (BRASIL, 1998). Salienta-se que tais ações iam ao encontro dos preceitos da reforma gerencialista, preconizada à época, e tiveram como marco normativo o programa de modernização do poder executivo federal, que tinha como objetivo estabelecer diretrizes para a política de reforma do Estado, a ser conduzida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE.

O documento do governo federal, que trata do programa de modernização do poder executivo federal, detalha que a estratégia do BID no Brasil, definida em fevereiro de 1996, concentrava-se em três grandes áreas prioritárias - apoio às reformas do setor público e à modernização do Estado, tanto no nível federal quanto no estadual; apoio aos setores sociais, melhorando a cobertura nas áreas de educação, saúde, redução da pobreza, bem como no fornecimento de serviços de esgoto e melhorias no meio ambiente; e apoio ao aumento da capacidade produtiva e à redução do custo de produção e distribuição no país (BRASIL, 1998).

A visão do BID com os programas de reforma de Estado objetivava trabalhar com os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e com as três esferas de administração - tributária, financeira e de controle - em forma estratégica e integrada, não como projetos independentes ou isolados (RAINS, 2006). No Brasil, a atuação do BID é bastante concentrada em alguns poucos setores, que refletem as prioridades e

estratégias do banco e do governo para os diversos períodos. Do ponto de vista da distribuição setorial dos empréstimos do BID, setores como os de transporte, água e saneamento, mercado financeiro, energia e modernização do estado respondem mais, recentemente, por 75% dos projetos aprovados. Contudo, a partir de 2003, o banco redirecionou sua estratégia de atuação no país, em comum acordo com o governo, focando pontos específicos, como: qualidade do gasto público, arrecadação tributária, infraestrutura urbana. Dessa forma, passou a atuar com maior ênfase no financiamento de projetos nos estados e municípios brasileiros, mais especificamente na preparação de projetos voltados à modernização do estado, bem como para a gestão fiscal e financeira de estados e municípios (COSTA, GONZALEZ e ALMEIDA, 2014).

Fica claro, portanto, que, a partir dos anos 90, o governo brasileiro recebeu apoio significativo do BID com vistas ao fortalecimento da administração fiscal do governo federal, bem como ao fortalecimento da administração fiscal e financeira dos estados. A influência dessa instituição na reforma gerencial no Brasil é retratada por Bresser Pereira, o qual tinha relação pessoal de amizade com Enrique Iglesias, que era o presidente do banco à época. Em junho de 1995, Iglesias em visita oficial ao Brasil, como presidente da organização, participou da conferência latino-americana sobre a reforma gerencial na qual Bresser Pereira apresentou o projeto da reforma. A partir dessa conferência, o BID iniciou as tratativas de empréstimos para financiamento da reforma (LEITE, 2014).

Esse apoio preconizava contribuir para a modernização da administração fiscal, em prol do aumento da arrecadação dos governos latino-americanos. Os investimentos foram concebidos para o Brasil, então, para complementar e apoiar as diversas ações tanto do governo federal, como dos estaduais, no processo de modernização da administração pública, especificamente na reforma institucional, na gestão e no desenvolvimento dos recursos humanos, na modernização da gestão e tecnologia da informação e no atendimento ao cidadão (BRASIL, 1998).

Essas ações foram materializadas por intermédio da implantação de programas de modernização, desenvolvidos pelos estados, como o PNAFE e o PROFISCO I.

4.2 PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À ADMINISTRAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS – PNAFE

No início de 1997, o BID aprovou empréstimo de U\$ 500 milhões ao Brasil, em apoio à modernização fiscal do Distrito Federal e dos estados brasileiros para o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros – PNAFE. Esse valor resultou em uma utilização efetiva de US\$ 430 milhões. Tal aporte de recursos externos compunha um orçamento global de R\$ 1 bilhão, voltados, exclusivamente, para investimentos dirigidos à instrumentalização das gestões tributária e financeira das secretarias estaduais de fazenda, finanças ou tributação, investidos até o ano de 2006, quando o programa seria finalizado. Além desse montante, houve, ainda, as contrapartidas financeiras com recursos próprios dos governos locais da unidade da federação (AMORIM, 2006).

O PNAFE atuou em todos os estados brasileiros, estabelecendo a modernização da máquina de arrecadação e fiscalização, com foco na melhoria da arrecadação. As diretrizes e estratégias do PNAFE abrangeram tanto os processos de gestão como os operacionais, que proporcionaram ambiente e ferramentas de gestão, promovendo a integração entre os processos orçamentário, de execução, de compras e de contabilização (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2006).

O programa tinha como missão assegurar o fortalecimento e a modernização das administrações fiscais dos estados, para que assumissem a eficácia do sistema fiscal brasileiro, assegurando, por outro lado, racionalidade e transparência no manejo dos recursos públicos por parte dos estados brasileiros. Evidencia-se que o programa foi instituído como resposta à inadiável necessidade de melhor aparelhamento das máquinas de administração tributária e financeira dos estados brasileiros (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2004).

O objetivo geral do programa era melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais. A partir desse objetivo, foram delineados os objetivos específicos para os estados, quais sejam - aperfeiçoar os mecanismos legais, operacionais, administrativos e tecnológicos da administração fiscal; fortalecer e integrar a administração financeira e consolidar a auditoria e o controle internos; aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização tributárias; agilizar a cobrança coativa de

dívida tributária e fortalecer os processos de integração entre as administrações tributárias e os órgãos de cobrança judicial (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2004).

Visto pela ótica de experiências que modelam a gestão eficaz, Palocci Filho (2006) ressalta que o PNAFE apontou um novo caminho a ser trilhado pela administração pública brasileira, afirmando que o programa criou uma linguagem fazendária comum entre os estados, que incluiu conceitos novos de gestão, incorporação de modernas tecnologias de informação e de comunicação, e sistemas de informação integrados.

Entre os principais benefícios que o PNAFE propiciou, destaca-se o desenvolvimento institucional, o qual implicou mudanças relevantes não só nas ferramentas e nos processos de trabalho, mas, principalmente, no estabelecimento de novo patamar e de novas posturas no relacionamento entre estado e cidadão (DIAS NETO, 2006). Complementando, Amorim (2006) afirma que, além dos recursos financeiros, o banco também transferiu conhecimento gerado por experiências obtidas por outros países, bem como contribuiu com a gestão do programa.

Pelos avanços que promoveu nas administrações fiscais dos estados e do Distrito Federal, o PNAFE representou uma contribuição para o processo de descentralização fiscal do país, cabendo destacar, no campo da administração tributária, o cadastro de contribuintes, a auditoria, arrecadação, cobrança, assistência ao contribuinte e o custo da administração. Do lado da administração financeira, foram priorizados o orçamento, a qualidade do gasto, a dívida pública, o controle interno e o sistema integrado de administração financeira (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2006).

De forma transversal, foram trabalhadas as modificações legais e normativas relacionadas à administração fazendária, à tecnologia da informação e à cidadania fiscal. Os aspectos mais relevantes podem ser evidenciados pelo que se observou no crescimento da arrecadação tributária, na melhoria do controle e da qualidade do gasto público, no aprimoramento da área de tecnologia da informação, com destaque para os serviços de assistência ao contribuinte, ao controle da arrecadação tributária e à gestão financeira (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2006).

4.3 PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO E INTEGRAÇÃO DOS FISCOS NO BRASIL - PROFISCO I

Apesar dos avanços alcançados no processo de modernização fiscal no âmbito do governo federal e dos estados através do PNAFE, nos anos de 1997 a 2006, constatava-se que ele ainda estava incompleto. Somado a isso, se apresentavam novos desafios, os quais precisavam ser enfrentados para sustentação dos avanços alcançados e que demandavam novas implementações nos sistemas de tributação, contabilidade e finanças, capacitação, e infraestrutura tecnológica (BID, 2007).

Diante desse cenário, após dois anos do encerramento do PNAFE no âmbito nacional, o BID, no ano de 2008, com vistas a compor a continuidade do PNAFE, instituiu o PROFISCO I, sendo moldado dentro dos mesmos preceitos. Nesse sentido, o objetivo do programa era contribuir para a integração dos fiscos e a modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial dos beneficiários.

O PROFISCO I também constituiu uma linha de crédito condicional do BID aos estados e ao Distrito Federal, que totalizou o financiamento de US\$ 500 milhões, disponíveis para investimentos na modernização, integração e melhoria dos sistemas de gestão fiscal, financeira e patrimonial dos estados brasileiros. A linha foi aprovada em 2008 e vigorou por 10 anos, sendo finalizada em 2018, e permitiu financiamentos destinados à capacitação, a serviços de consultoria, reforma e modernização de unidades operacionais e de atendimento ao contribuinte, além de aquisição de equipamentos de informática, sistemas e materiais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014).

Para a operacionalização do programa pelos estados, bem como para o alcance do seu objetivo, o PROFISCO I apoiou a implantação de projetos de fortalecimento institucional distribuídos entre quatro componentes, quais sejam – gestão estratégica integrada; administração tributária e de contencioso fiscal; administração financeira, de patrimônio e controle interno; e gestão de recursos estratégicos. Tais componentes foram divididos em doze subcomponentes, os quais, por sua vez, foram divididos em setenta e seis produtos, elegíveis pelos estados, conforme detalhado no Anexo B deste trabalho (BID, 2008).

O programa foi pensado pelo BID considerando as necessidades priorizadas pelas unidades da federação. Assim, entre os resultados esperados pelo PROFISCO

I, figuravam: o aumento da arrecadação; o desenvolvimento de soluções para aprimoramento da tecnologia da informação; o controle do gasto que, apesar de ter uma menor concentração de produtos priorizados, compõe o foco do programa; a implantação de novos modelos de contabilidade pública, com integração entre planejamento e finanças; e, conseqüentemente, a melhoria da oferta de serviços ao contribuinte. Desse modo, considera-se que todos os produtos vinculados à melhoria da gestão fazendária tendem a contribuir para o aprimoramento da qualidade da oferta de serviços e a satisfação dos contribuintes e cidadãos (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014).

4.4 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

Evidenciou-se o papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento, tendo o Brasil exercido importante função no desenvolvimento do BID, como responsável pela maior carteira de empréstimos em execução do banco. No início dos anos 1990, o BID entendeu que o principal problema da economia brasileira consubstanciava-se na ausência de um efetivo ajuste fiscal. E, assim, sua ação partiu do princípio de que o *deficit* público constituía a principal causa da inflação, da pobreza e das desigualdades sociais no país. Diante dessa problemática, a estratégia do banco, no Brasil, concentrou-se em buscar solução para dois grandes problemas - o crescente *deficit* fiscal em nível federal e estadual e a deterioração das condições sociais dos grupos de baixa renda (COSTA, GONZALEZ e ALMEIDA, 2014).

Nesse sentido, a partir dos anos 90, o governo brasileiro recebeu apoio significativo do BID com vistas ao fortalecimento da administração fiscal do governo federal, bem como ao fortalecimento da administração fiscal e financeira dos estados, ressaltando que esse apoio visava contribuir para a modernização da administração fiscal, em prol do aumento da arrecadação desses governos. Os investimentos foram concebidos para complementar e apoiar as diversas ações no processo de modernização da administração pública, especificamente na reforma institucional, na gestão e desenvolvimento dos recursos humanos, na modernização da gestão e tecnologia da informação, e no atendimento ao cidadão (BRASIL, 1998). Essas ações foram materializadas por intermédio da implantação de programas de modernização, desenvolvidos pelos estados, com destaque para o PNAFE e o PROFISCO I.

O PNAFE atuou em todos os estados brasileiros, estabelecendo a modernização da máquina de arrecadação e fiscalização, com foco na melhoria da arrecadação. Suas diretrizes e estratégias abrangeram tanto os processos de gestão como os operacionais, proporcionando ambiente e ferramentas de gestão capazes de promover a integração entre os processos orçamentário, de execução, de compras e de contabilização (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2006).

O PROFISCO I também constituiu uma linha de crédito condicional do BID aos estados e ao Distrito Federal, disponível para investimentos na modernização, integração e melhoria dos sistemas de gestão fiscal, financeira e patrimonial dos estados brasileiros. A linha foi aprovada em 2008, vigorou por 10 anos, sendo finalizada em 2018, e permitiu financiamentos destinados à capacitação, a serviços de consultoria, reforma e modernização de unidades operacionais e de atendimento ao contribuinte, além de aquisição de equipamentos de informática, sistemas e materiais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014).

5 PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA EM SANTA CATARINA: UMA VISÃO GERAL

Os programas de modernização implantados no estado de Santa Catarina, após os anos 90, foram o PNAFE e o PROFISCO, voltados, ambos, para o ajuste fiscal. O primeiro implantado, o PNAFE, teve seu foco orientado, essencialmente, para a melhoria da arrecadação tributária; enquanto o PROFISCO I, implantado posteriormente, com vistas a compor a continuidade do anterior, esteve voltado para a integração dos fiscos e a modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial.

Exposto isso, neste capítulo, são apresentados os programas de modernização PNAFE e PROFISCO I, estudados nesta pesquisa, desenvolvidos no estado de Santa Catarina. Assim, inicia-se com a descrição do PNAFE em Santa Catarina para, na sequência, apresentar as informações acerca do PROFISCO I, envolvendo os valores investidos, os objetivos, os componentes de atuação e os produtos de cada um desses programas desenvolvidos no estado de Santa Catarina.

5.1 PNAFE EM SANTA CATARINA

O estado de Santa Catarina aderiu ao PNAFE no ano de 1997, a partir de um financiamento de US\$ 17 milhões concedido pelo BID. A esse valor foi somada quantia igual como contrapartida do estado, perfazendo US\$ 34 milhões, aprovados e investidos em sua totalidade até o encerramento do programa em Santa Catarina, no ano de 2004. O montante foi investido, preconizando o fortalecimento institucional, voltado à melhora qualitativa e quantitativa da arrecadação tributária, com maior justiça fiscal e otimização do gasto público, ao mesmo tempo em que se compôs como instrumento fundamental para a recuperação da capacidade de investimento dos estados brasileiros e, assim, para o fortalecimento da própria federação brasileira (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2004).

Conforme evidenciado, o programa foi desenvolvido por um período de sete anos no estado, salientando-se, contudo, que o maior valor investido foi registrado no ano de 1998, o segundo ano do programa. Tal investimento destinou-se ao esforço necessário para o desenvolvimento dos sistemas, os quais viabilizaram a nova forma de trabalhar da instituição, bem como para a implantação do suporte tecnológico correspondente. Enquanto o investimento em tecnologia se deu de forma

concentrada, no que tange à capacitação dos servidores, os recursos foram distribuídos harmonicamente no período de 1998 a 2004 (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2004).

No intuito de lograr êxito, o programa voltou-se para: apoio à execução de projetos específicos de modernização fiscal, dirigidos à melhoria dos mecanismos legais, operacionais, tecnológicos e de gerência; integração e fortalecimento da administração financeira, auditoria e controle interno; efetivo e integral controle do cumprimento tributário, contemplando instrumentos mais eficazes destinados à agilização e integração dos órgãos públicos envolvidos na cobrança da dívida tributária (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2004). Tais projetos são melhor detalhados posteriormente, ainda nesta seção.

Como objetivo geral, o PNAFE em Santa Catarina delimitou “consolidar a Secretaria de Estado da Fazenda como a melhor opção para a gestão dos recursos do estado de Santa Catarina, através de um salto de qualidade e modernidade no desempenho de suas ações” (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2004, p.5). Com vistas ao alcance deste objetivo, os recursos do programa foram destinados, prioritariamente, para investimentos voltados à modernização da tecnologia da comunicação e informação, capacitação funcional e redesenho dos processos de administração fazendária.

O objetivo geral do PNAFE foi decomposto em 64 objetivos específicos, conforme detalhamento posto no Anexo A deste trabalho, delineados para 18 componentes de atuação, quais sejam – organização e gestão, tecnologia da informação, coordenação do projeto, legislação, integração, cadastro, declaração, arrecadação, cobrança administrativa e judicial, fiscalização, contencioso administrativo e judicial, atendimento ao contribuinte, estudos econômico-tributários, orçamento, controle financeiro, dívida pública, contabilidade, e auditoria e controle interno, apresentados no Quadro 11.

Salienta-se que os objetivos do PNAFE, traduzidos pelos componentes anteriormente apresentados, envolveram todas as diretorias da Secretaria de Estado da Fazenda – Diretoria de Administração Tributária, Diretoria do Tesouro Estadual, Diretoria de Contabilidade Geral e Diretoria de Auditoria Geral. Os componentes, traduzidos em projetos mais específicos, materializaram grandes áreas de atuação a serem trabalhadas durante a execução do programa em Santa Catarina.

Quadro 11: Componentes de atuação do PNAFE em Santa Catarina, referentes ao período de 1997 a 2004.

Componente	Descrição
Organização e gestão	Dotar a secretaria de um sistema de planejamento moderno, capaz de implementar ações baseado no novo modelo de gestão, centrado no redesenho de processos, tecnologia de informação e capacitação profissional.
Tecnologia da informação	Prover a secretaria de suporte tecnológico capaz de suprir as necessidades definidas pelo redesenho dos processos.
Coordenação de programa	Disponibilizar à Unidade de Coordenação do Estado - UCE condições técnicas e operacionais, capacitando-a a planejar, coordenar, controlar e avaliar o programa.
Legislação	Revisar, aperfeiçoar e consolidar, periodicamente, a legislação tributária e não tributária, permitindo sua simplificação e tornando sua aplicação mais eficiente e eficaz.
Integração	Possibilitar a troca de informações através da integração com os diversos organismos governamentais e privados.
Cadastro	Dotar a secretaria de um cadastro atualizado, completo e integrado, com elevado grau de confiabilidade e em condições de atender a demanda dos serviços da organização.
Declaração	Viabilizar um processo de declaração por parte do contribuinte, que seja ágil, simplificado e que disponibilize informações confiáveis.
Arrecadação	Simplificar e automatizar a atividade de recolhimento de tributos estaduais, visando facilitar os procedimentos por parte do contribuinte e permitir um controle rígido e ágil de todo o processo pela secretaria.
Cobrança administrativa e judicial	Disponibilizar à secretaria meios de identificação, controle e cobrança dos tributos devidos, buscando incrementar o volume de cobranças na esfera administrativa e redução da dívida ativa.
Fiscalização	Conceber um modelo de fiscalização e controle dos contribuintes, com elevado grau de eficácia nos resultados e ênfase no planejamento fiscal, objetivando o correto cumprimento das obrigações tributárias pelo contribuinte.
Contencioso administrativo e judicial	Tornar o processo contencioso ágil e integrado aos demais sistemas da secretaria, com padronização e simplificação de procedimentos, buscando redução dos prazos e eficácia das decisões.
Atendimento contribuinte	Proporcionar um elevado grau de eficiência, agilidade e qualidade no atendimento das demandas do contribuinte junto à secretaria.
Estudos econômico-tributários	Criar procedimentos e métodos que permitam o acompanhamento dos setores econômicos e respectivos contribuintes, visando subsidiar o planejamento fiscal e analisar a evolução da arrecadação.
Orçamento	Dotar o estado de um instrumento capaz de executar as ações de governo de forma realística, transparente e integrada.
Controle financeiro	Aperfeiçoar o controle dos recursos públicos de forma a permitir o cumprimento dos objetivos preconizados nas leis orçamentárias.
Dívida pública	Prover o estado de um processo de efetivo controle e gestão da dívida pública que permita aumentar o seu grau de eficiência.
Contabilidade	Integrar as diversas áreas fazendárias, de forma a se obter informações confiáveis e em tempo real.
Auditoria e controle interno	Aperfeiçoar as atividades de auditoria e controle interno, dando ênfase à ação preventiva, buscando maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

Fonte: ESTADO DE SANTA CATARINA (2004).

A partir da análise dos componentes de atuação do programa, apresentados no Quadro 11, notam-se evidências permitindo afirmar que o PNAFE partiu da realização de um planejamento da Secretaria da Fazenda, o qual preconizou o estudo dos processos internos, da infraestrutura e da necessidade de tecnologias da informação, bem como da capacitação dos servidores. Por conseguinte, foi realizado um estudo acerca da legislação tributária catarinense com intuito de aumentar a eficiência e eficácia da lei. Também se voltou atenção a projetos para a integração de informações com organismos governamentais e privados, visando, entre outros objetivos, agilizar o processo de declaração por parte do contribuinte. Entre os componentes, percebeu-se que foi destinada atenção à gestão da dívida ativa, ao planejamento fiscal, ao acompanhamento da evolução da arrecadação, ao controle dos gastos públicos, e ao aperfeiçoamento das atividades de auditoria e controle interno. Todos esses componentes foram elaborados em prol de proporcionar que o estado gerisse a fazenda pública de forma realística e integrada, buscando maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

5.2 PROFISCO I EM SANTA CATARINA

O PROFISCO I teve seu contrato junto ao BID, assinado pelo governo do estado de Santa Catarina em setembro de 2010³. O programa envolveu a aprovação de US\$ 45 milhões, dos quais US\$ 30 milhões foram financiados pelo BID e US\$ 15 milhões decorreram da contrapartida do estado. Desse valor, foram executados US\$ 28,5 milhões do financiamento do BID, e US\$ 18,5 milhões de contrapartida do estado, totalizando US\$ 47 milhões. O último desembolso do programa, definido como seu marco de finalização, foi realizado em 01 de setembro de 2017 (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017).

O objetivo geral do programa no estado de Santa Catarina consistiu em “melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal, visando incrementar a receita própria do Estado; aumentar a eficiência, eficácia e melhorar o controle do gasto público; e prover melhores serviços ao cidadão” (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2010, p.1).

³ Entre o fim do PNAFE, em 2004, e o início do PROFISCO I, em 2010, o estado de Santa Catarina não teve concessão de financiamentos para programas semelhantes.

Com vistas ao alcance do objetivo geral, o programa foi estruturado em quatro componentes, com seus respectivos subcomponentes e produtos, conforme apresentado no Quadro 12.

Quadro 12: Componentes, subcomponentes e produtos do PROFISCO I em Santa Catarina, referentes ao período de 2010 a 2017

Componente	Subcomponentes	Produtos
Gestão estratégica integrada	1.1 Aperfeiçoamento organizacional e da gestão estratégica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mapeamento topográfico e atualização da base cartográfica do estado; 2. Implantação de um modelo informatizado de gestão fazendária, baseado em metodologias de planejamento, gestão por competências e resultados; 3. Implantação de um modelo de geração de informações econômico-fiscais.
	1.2 Cooperação interinstitucional nacional e internacional	<ol style="list-style-type: none"> 4. Realização de eventos de integração institucional e participação dos servidores em reuniões e seminários nacionais e internacionais.
Administração tributária e contencioso fiscal	2.1 Melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária	<ol style="list-style-type: none"> 5. Implantação do modelo de gestão da informação do comércio varejista; 6. Redefinição e implantação de um novo modelo de fiscalização e de um modelo específico de fiscalização de mercadorias em trânsito; 7. Implantação de um modelo de consulta e atualização da legislação tributária; 8. Implantação de um novo modelo de arrecadação, com aprimoramento do sistema de cobrança administrativa; 9. Reestruturação do sistema de gestão do contencioso; instrumentalização da área de inteligência fiscal.
	2.2 Aperfeiçoamento da gestão do cadastro e implantação do sistema público de escrituração digital – SPED	<ol style="list-style-type: none"> 10. Contratação de serviços e aquisição de bens para a integração do SAT às soluções de nota fiscal eletrônica, do SPED e do cadastro sincronizado nacional.
	2.3 Melhoria da eficiência e eficácia da administração do contencioso fiscal	<ol style="list-style-type: none"> 11. Implantação do modelo de gestão da dívida ativa, orientado a resultados; 12. Aprimoramento, ampliação e consolidação do sistema de gestão da Procuradoria Geral do Estado (PGE.net); 13. Implantação de um modelo de gestão na área de tecnologia da informação da Procuradoria Geral do Estado.

(Continua)

Quadro 12: Componentes, subcomponentes e produtos do PROFISCO I em Santa Catarina, referentes ao período de 2010 a 2017
(Continuação)

Componente	Subcomponentes	Produtos
Administração financeira, patrimonial e controle interno	3.1 Melhoria da eficiência e eficácia da administração financeira	14. Aperfeiçoamento e implantação do sistema de planejamento e gestão fiscal (SIGEF); 15. Implantação do sistema de centralização e rateio do produto da arrecadação aos municípios e órgãos do estado e sua integração com o SAT.
	3.2 Melhoria da eficiência e eficácia da administração de materiais, serviços e patrimônio	16. Contratação de serviços e aquisição de bens para a implantação dos modelos de gestão de materiais, serviços e patrimônio.
	3.3 Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e correição	17. Implantação de um novo modelo de auditoria e controle interno; 18. Revisão e implantação do modelo de funcionamento da corregedoria; 19. Automatização da auditoria da folha de pagamento dos servidores.
Gestão de recursos estratégicos	4.1 Aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e comunicação com a sociedade	20. Reestruturação e ampliação do programa de educação fiscal; 21. Implantação de um modelo de comunicação institucional da secretaria de estado da fazenda; 22. Implantação de um modelo de atendimento ao contribuinte.
	4.2 Modernização da gestão e aperfeiçoamento dos serviços de tecnologia da informação e comunicação	23. Implantação de um sistema de inteligência de negócios; 24. Implantação de um novo sistema de protocolo e processo eletrônico; 25. Implantação de um modelo de certificação digital; 26. Atualização do SAT; 27. Implantação de um plano de contingências de tecnologia da informação; 28. Implantação de um plano de segurança institucional.
	4.3 Aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos	29. Implantação de um modelo de desenvolvimento de pessoas; 30. Implantação de um programa de formação continuada de pessoas.
	4.4 Fortalecimento da gestão do conhecimento	31. Formulação de um programa de gestão do conhecimento para preparar a secretaria para novos processos e sistemas previstos no programa.

Fonte: ESTADO DE SANTA CATARINA (2010).

O Quadro 12 evidencia os quatro componentes do programa, quais sejam – “Gestão estratégica integrada”, “Administração tributária e contencioso fiscal”, “Administração financeira, patrimonial e controle interno” e “Gestão de recursos estratégicos”, definidos para trabalhar em prol do alcance do objetivo geral do PROFISCO I. Cada componente foi dividido em subcomponentes que resultaram em 31 produtos do programa em Santa Catarina.

O componente “Gestão estratégica integrada” previu o aperfeiçoamento da gestão, a partir da implantação de modelos informatizados de gestão, envolvendo informações fazendárias, de resultados, e econômico-fiscais. Pode-se inferir que a busca por esse aperfeiçoamento perpassou pelo intercâmbio de informações e experiências a partir da participação em eventos da área, tanto nacionais quanto internacionais. Este primeiro componente visou preparar a secretaria e seus servidores, para a possibilidade de ampliação de suas visões no sentido de promover a melhoria da gestão fazendária do estado de Santa Catarina.

No que tange ao componente “Administração tributária e contencioso fiscal”, o programa previu a melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária e do contencioso fiscal e, para isso, definiu a implantação de modelos para as diversas áreas relacionadas à gestão tributária do estado de Santa Catarina. Evidencia-se que este segundo componente estava vinculado, diretamente, ao objetivo geral do programa ao tratar da melhoria da eficiência da gestão fiscal.

O terceiro componente “Administração financeira, patrimonial e controle interno” focou na melhoria da gestão financeira do estado. Para tal, previu a melhoria nos sistemas de apoio à execução fiscal, à gestão de materiais e patrimônio, e à auditoria. Evidencia-se, então, que este componente estava relacionado, mais diretamente, com o objetivo geral do programa no que concerne à melhoria do controle do gasto público.

O componente intitulado “Gestão de recursos estratégicos” focou na modernização e no aperfeiçoamento da tecnologia da informação e da gestão do conhecimento. Para tanto, voltou-se para ações no sentido de promover a transparência e comunicação junto à sociedade, bem como preconizou o desenvolvimento dos recursos humanos. Dessa forma, o quarto componente vinculava-se ao objetivo geral do programa, ao voltar-se para a melhoria do atendimento junto ao cidadão, bem como ao prever ações relacionadas à capacitação dos recursos humanos.

Para o incremento desses 31 produtos, foram financiadas as seguintes atividades pelo PROFISCO I: serviços de capacitação, que envolveram a contratação de cursos, seminários, treinamentos, visitas técnicas nacionais e internacionais; serviços de consultoria, realizados através da contratação de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou internacionais, para apoiar e desenvolver atividades do programa; aquisição de equipamentos e sistemas de tecnologia de informação e comunicação, tais como *hardware*, redes de computação, *software*, sistemas e aplicativos; aquisição de material permanente de comunicação e de recursos institucionais, que envolveram equipamentos, materiais e serviços de apoio técnico; e reforma e adequação física de unidades operacionais e de atendimento ao cidadão-contribuinte (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2010).

5.3 OBJETIVOS E ÁREAS PRIORITÁRIAS DOS PROGRAMAS

A partir da descrição feita nas seções 5.1 e 5.2, referente aos dois programas executados pelo estado de Santa Catarina, na seção que segue, traçou-se um comparativo entre ambos os programas, no que tange a seus objetivos e suas áreas prioritárias, iniciando-se com a apresentação do Quadro 13, que resgata os objetivos e as áreas prioritárias do PNAFE e do PROFISCO I.

Quadro 13: Comparativo dos objetivos do PNAFE e do PROFISCO I no estado Santa Catarina

	PNAFE	PROFISCO I
Objetivo	Consolidar a Secretaria de Estado da Fazenda como a melhor opção para a gestão dos recursos do estado de Santa Catarina, através de um salto de qualidade e modernidade no desempenho de suas ações.	Melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal do estado de Santa Catarina, visando incrementar a receita própria do Estado; aumentar a eficiência, eficácia, e melhorar o controle do gasto público; e prover melhores serviços ao cidadão.
Áreas prioritárias	Modernização da tecnologia da comunicação e informação; capacitação funcional; e redesenho dos processos de administração fazendária.	Aperfeiçoamento da organização e gestão estratégica; melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária, financeira e patrimonial e controle interno; e modernização e aperfeiçoamento dos serviços de tecnologia.

Fonte: SANTA CATARINA (2004, 2010).

No que tange aos objetivos dos programas, é possível afirmar que o PNAFE, como primeiro programa implantado, teve seu objetivo voltado para uma melhoria macro da gestão

fazendária em Santa Catarina, como um todo. Posteriormente, o PROFISCO I focou, no objetivo geral, claramente, a eficiência e transparência da gestão fiscal, a busca pelo aumento da arrecadação tributária, o controle sobre o gasto público e também a melhoria dos serviços prestados ao cidadão. Ao traçar uma comparação entre os objetivos dos dois programas, evidências permitem inferir que o PROFISCO I apresenta, no próprio objetivo, os focos de atuação trazendo, assim, mais clareza quanto aos resultados a serem buscados pelo programa; enquanto o PNAFE teve o delineamento do objetivo geral feito de forma mais ampla e global, aberta.

Essa diferença retratada no delineamento dos objetivos está evidenciada também ao se analisarem as áreas prioritárias de cada programa. Enquanto o PNAFE traz a modernização da tecnologia da comunicação e informação, a capacitação funcional e o redesenho dos processos de administração fazendária como prioridade; o PROFISCO I é mais detalhista, ao definir como prioridade do programa o aperfeiçoamento da gestão estratégica, a melhoria da eficiência e a eficácia da administração tributária, financeira e patrimonial e controle interno, bem como a modernização e o aperfeiçoamento dos serviços de tecnologia. Além disso, pode-se atribuir essa diferença ao fato de o estado de Santa Catarina, por intermédio da Secretaria da Fazenda, ter amadurecido a sua gestão, bem como os servidores que atuam nela, os quais, a partir do PNAFE, passaram a pensar de forma mais profissional sobre a gestão e, assim, conseguiram traduzir, mais especificamente, as demandas para o PROFISCO I.

A partir da análise da descrição geral dos programas de modernização em Santa Catarina, constatam-se evidências permitindo inferir que os componentes de atuação, as áreas prioritárias e os objetivos dos programas estão diretamente relacionados com as premissas do gerencialismo, como fenômeno econômico, social e político mundial, que emergiu nas décadas de 1980 e 1990, bem como com as categorias analíticas desta tese - “Práticas de gestão privada”, “Profissionalização da gestão”, e “Disciplina no uso de recursos e padrões de desempenho e controle de resultado” (HOOD, 1991, 1995). Na leitura da descrição, é possível estabelecer uma associação do conteúdo dos programas com os preceitos teóricos da NAP. Tal associação remete à Administração Pública Gerencial e seu projeto, alicerçado, no Brasil, na eficiência administrativa, materializada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que determinou a eficiência como princípio da

administração pública (BRASIL, 1998; PAES de PAULA, 2005a; COSTA, 2008; DENHARDT, 2012).

Outrossim, são encontradas, na descrição dos programas, ações que apontavam para a busca por governos que funcionassem melhor e custassem menos. As diretrizes dos programas, antes descritas, já indicavam, em sua fase introdutória, a correlação com a conduta da reforma gerencial da administração pública brasileira que, entre outros, preconizava a busca por maior eficiência, de forma mais enfática no PROFISCO I. Destaca-se que essa busca por maior eficiência vinha ao encontro do Plano Diretor da Reforma, que transferiu ao núcleo estratégico do aparelho do Estado a responsabilidade por uma gestão atenta à efetividade, que pudesse ser alcançada por intermédio da modernização da administração pública (COSTA, 2008; DENHARDT, 2012).

Conforme se expõe nesta seção e evidenciado no Quadro 13, a Secretaria de Estado da Fazenda foi a instituição foco dos recursos e das atividades dos dois programas, PNAFE e PROFISCO I. As unidades de coordenação mantiveram-se centralizadas nessa secretaria, bem como a maioria dos projetos que foram desenvolvidos em prol de sua gestão. Conforme evidencia o entrevistado E03, *“primeiramente, os projetos se desenvolviam somente no âmbito só da Fazenda. Com o amadurecimento dos programas, os projetos puderam englobar tudo o que envolvia a gestão de recursos financeiros no estado. Tudo pelo aprimoramento da gestão fiscal”*. Assim, em ambos os programas, de forma mais expressiva no PROFISCO I, a Secretaria de Estado da Administração e a Procuradoria Geral do Estado tiveram participação, tendo recebido recursos para financiamento de alguns projetos. Saliencia-se que a Secretaria de Estado do Planejamento também teve participação, contudo, pontual. A declaração do entrevistado E05 retrata essa abertura maior à participação de outros órgãos, que foi ampliada no PROFISCO I.

O BID aprendeu muito com o PNAFE. Quando ele desenvolveu o PROFISCO I, ele fez uma espécie de cesta de produtos para todos os estados. Eles fizeram uma lista do que os estados necessitavam. Os estados escolheram o que interessava daquela cesta. Santa Catarina escolheu produtos entre os doze subcomponentes e, dentro deles, coube alguma coisa da Secretaria da Administração e Procuradoria (E05).

Observa-se, nesse sentido, que a cesta de produtos proposta pelo BID, e referida pelo entrevistado E05, era composta de quatro componentes de atuação, divididos em 12

subcomponentes e 76 produtos elegíveis a serem desenvolvidos pelos estados, conforme detalhado no Anexo B desta tese. Santa Catarina optou por aderir a 31 produtos oferecidos entre os 12 subcomponentes, quais sejam - aperfeiçoamento organizacional e da gestão estratégica; cooperação interinstitucional nacional e internacional; melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária; aperfeiçoamento da gestão do cadastro e implantação do sistema público de escrituração digital – SPED; melhoria da eficiência e eficácia da administração do contencioso fiscal; melhoria da eficiência e eficácia da administração financeira; melhoria da eficiência e eficácia da administração de materiais, serviços e patrimônio; aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e correição; aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e comunicação com a sociedade; modernização da gestão e aperfeiçoamento dos serviços de tecnologia da informação e comunicação; aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos; e fortalecimento da gestão do conhecimento, conforme apresentados no Quadro 12 - Componentes, subcomponentes e produtos do PROFISCO I em Santa Catarina.

Ainda a respeito do processo de inclusão de outros órgãos externos à Secretaria da Fazenda, seu início deu-se na submissão dos projetos ao BID, antes mesmo da aprovação do financiamento. O entrevistado E02 evidencia a forma como foi operacionalizada a elaboração dos projetos para submissão ao banco.

Como funciona a elaboração dos projetos para submissão? Elaboramos uma carta consulta onde descrevemos tudo o que queremos desenvolver e melhorar, vamos propondo os projetos nas linhas de melhoria que buscamos. É um grande programa, que vai tendo projetos vinculados a ele. Naquela época, o PROFISCO I tinha 31 projetos. Vamos explicando a forma de integração com o controle do gasto, por exemplo, indo lá na Secretaria de Administração. Eram projetos com iniciativas isoladas, que, de alguma maneira, convergiam para o controle de gastos. O BID autorizou a inclusão de as outras secretarias, na condição de que a Fazenda se mantivesse na coordenação (E02).

Sobre a carta consulta, referida pelo entrevistado E02, destaca-se tratar-se de um documento que contém a proposta técnica inicial para o programa, bem como o montante do financiamento solicitado pelo estado. Esse documento, então, é enviado para o BID pela Secretaria da Fazenda, com o objetivo de formalizar e concretizar a adesão ao programa. Dentro do preconizado pela Nota Técnica do BID para o PROFISCO I, a carta consulta deve

conter informações gerais sobre a proposta a ser desenvolvida pelo programa (título do projeto, custo total, fontes de recursos das contrapartidas, prazos de execução, indicação de moeda e câmbio), justificativa da proposta (descrição da situação-problema, justificativa para financiamento externo, justificativa para escolha da fonte externa), apresentação da proposta (objetivos geral e específicos, beneficiários), e informações relacionadas à implantação da proposta (medidas prévias a serem tomadas antes do início dos projetos, ações de implementação) (BID, 2007).

Destaca-se que a participação das demais secretarias, além da Fazenda, representou uma inovação por parte do estado de Santa Catarina, uma vez que foi o primeiro a obter autorização do BID para essa abertura. Esse fato é relatado pelo entrevistado E02:

O PROFISCO I inovou. Quando o escopo do programa definiu que seria voltado para a modernização da gestão tinham os dois lados - o do controle de gasto e o da gestão de pessoas. Claro que tinha um foco maior para a gestão fiscal, relação despesa e receita, tendo, ainda, uma carga muito pesada na Secretaria de Fazenda, mas o programa abriu essa possibilidade de envolver outras áreas. Santa Catarina foi o primeiro estado que fez assim; fomos o primeiro que envolveu outros órgãos. Colocamos a Fazenda junto com a Administração e com a Procuradoria Geral do Estado. Assim, tínhamos projetos que conectavam as áreas (E02).

No concernente às particularidades sobre a participação das demais secretarias, evidencia-se que a liberação de recursos para projetos fora da Secretaria da Fazenda demandavam justificativa que vinculasse a execução desses produtos a melhorias na gestão fiscal, bem como no uso de recursos financeiros do estado, conforme observado pelo entrevistado E04.

A Procuradoria entrou pela cobrança da dívida ativa. A Secretaria da Administração, pela gestão patrimonial, da folha de pagamento, recursos humanos, capacitação. A Secretaria da Fazenda, muito mais pela administração tributária, mas não quer dizer que também uma grande parte não seja da administração financeira - como tesouro, contabilidade, auditoria geral e orçamento. Todas as áreas da fazenda são atendidas com esses programas (E04).

Assim sendo, a participação da Secretaria da Administração e da Procuradoria Geral do Estado decorreu, principalmente, em razão da cobrança de dívida ativa - por parte da Procuradoria; e da gestão da folha de pagamento - por parte da Secretaria da Administração.

A Secretaria de Planejamento vinculou-se em virtude de gerenciar o orçamento do estado. *“O vínculo para participar dos programas veio a partir do setor da área tributária da procuradoria, pela relação desse setor junto com a fazenda. Constatou-se que ‘olha, não adianta só modernizar a fazenda se não modernizar a PGE’”, afirma o entrevistado E08. Cabe salientar, ainda, que essa participação é vista pelos órgãos externos como uma espécie de favor, uma vez que a decisão final de incluir ou não um projeto ou um órgão externo cabe à Secretaria da Fazenda. Conforme explicitou o entrevistado E07, “os recursos sempre foram recebidos como um favor que a Fazenda faz para a gente, e isso, infelizmente, permanece até hoje. A gente depende da boa vontade da Fazenda”.*

Apesar de a participação por parte das demais secretarias ter sido concretizada, ressalvas quanto a essa participação foram colocadas pelos entrevistados:

A Secretaria da Administração entrou com um grau de protagonismo relevante, guardadas as devidas proporções, considerando que o PROFISCO I é um programa da Fazenda, a SEA participou em condição de igualdade. É claro que com um percentual menor do total de recursos, porque o PNAFE era muito fazendário e tivemos pouca abertura. Contudo, durante toda a execução, nós competimos com os projetos da Fazenda. Na hora de negociar os recursos, sempre vai haver priorização de um ou outro projeto. A responsabilidade é de quem tem poder para tomar a decisão sobre a destinação dos recursos (E06).

Tivemos bastante recurso para capacitação na época do PROFISCO I. A Secretaria da Fazenda nos cedeu recursos para promovermos cursos para os nossos servidores, mas sempre assim, sempre na ‘cola’ deles. Sempre tivemos que pedir. Não tinha um recurso que fosse destinado ao nosso órgão, de forma que tivéssemos alguma autonomia, de fato, sobre o recurso. Contudo, sempre tivemos um bom relacionamento com o pessoal da Fazenda (E07).

O entrevistado E04 ressalta que *“a união desses órgãos – Planejamento, Administração, Procuradoria, Fazenda - nunca houve de fato. Quando o órgão financiador, o BID, vem e diz ‘você tem que fazer isso, mas eu quero que esteja junto Administração e Planejamento’, a Fazenda até chama, até puxa, mas tudo de forma muito residual”.* Nota-se, a partir dessas declarações, que a participação não ocorreu em condições de igualdade, sendo que a maioria dos produtos foram, de fato, desenvolvidos em prol da Secretaria da Fazenda. Além disso, percebe-se que, em virtude de alguma contingência, quando havia

necessidade de troca de projetos, redefinição de prioridades, essas decisões eram, sempre, centralizadas na Fazenda.

5.4 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

No que tange aos programas de modernização da gestão pública, o estado de Santa Catarina aderiu ao PNAFE, em 1997, a partir de um financiamento de US\$ 17 milhões e uma contrapartida do estado em igual valor, somando US\$ 34 milhões investidos em Santa Catarina até o ano de 2004. O objetivo geral do PNAFE, em Santa Catarina, estabeleceu “consolidar a Secretaria de Estado da Fazenda como a melhor opção para a gestão dos recursos do estado de Santa Catarina, através de um salto de qualidade e modernidade no desempenho de suas ações”. Com vistas ao alcance desse objetivo, os recursos do programa foram destinados, prioritariamente, para a modernização da tecnologia da comunicação e informação, capacitação funcional e redesenho dos processos de administração fazendária (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2004, p.5).

Pelas informações obtidas, há evidências para afirmar que o PNAFE partiu da realização de um planejamento da Secretaria da Fazenda, que preconizou o estudo dos processos internos, da infraestrutura e necessidade de tecnologias da informação, bem como a capacitação dos servidores. Na sequência, com intuito de aumentar a eficiência e eficácia da lei, foi realizado um estudo da legislação tributária catarinense. Buscou-se, ainda, integrar as informações com organismos governamentais e privados, visando agilizar o processo de declaração por parte do contribuinte. Observou-se a atenção à gestão da dívida ativa, ao planejamento fiscal, ao acompanhamento da evolução da arrecadação, ao controle dos gastos públicos, ao aperfeiçoamento das atividades de auditoria e controle interno. Todos esses componentes convergiam em prol de proporcionar que o estado gerisse a fazenda pública de forma realística e integrada, buscando maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

No que diz respeito ao PROFISCO I, o contrato foi assinado no ano de 2010 e envolveu US\$ 45 milhões, dos quais US\$ 30 milhões foram financiados pelo BID e US\$ 15 milhões pela contrapartida do estado. O objetivo geral do programa em Santa Catarina consistiu em “melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal, visando incrementar a

receita própria do Estado; aumentar a eficiência, eficácia e melhorar o controle do gasto público; e prover melhores serviços ao cidadão” (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2010, p.1).

Para o desenvolvimento dos produtos, foram financiados serviços de capacitação, que envolveram a contratação de cursos, seminários, treinamentos, visitas técnicas nacionais e internacionais; serviços de consultoria, realizados através da contratação de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou internacionais, para apoiar e desenvolver atividades do programa; aquisição de equipamentos e sistemas de tecnologia de informação e comunicação, tais como *hardware*, redes de computação, *software*, sistemas e aplicativos; aquisição de material permanente de comunicação e de recursos instrucionais, envolvendo equipamentos, materiais e serviços de apoio técnico; e a reforma e adequação física de unidades operacionais e de atendimento ao cidadão-contribuinte (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2010).

Ao comparar os objetivos dos programas, pode-se afirmar que o PNAFE, como primeiro programa implantado, teve seu objetivo voltado para uma melhoria macro da gestão fazendária em Santa Catarina, como um todo. Por conseguinte, o PROFISCO I focou-se na eficiência e transparência da gestão fiscal, na busca pelo aumento da arrecadação tributária, no controle sobre o gasto público, e também na melhoria dos serviços prestados ao cidadão.

O capítulo em foco evidenciou, ainda, que, além da Secretaria da Fazenda, a Secretaria da Administração e a Procuradoria Geral do Estado também tiveram projetos contemplados em ambos os programas. Contudo, a liberação de recursos para projetos fora da Secretaria da Fazenda demandava justificativa que vinculasse a execução desses produtos a melhorias na gestão fiscal e no uso de recursos financeiros do estado. Assim sendo, a Procuradoria teve acesso aos programas pela cobrança da dívida ativa, e a Secretaria da Administração, pela gestão patrimonial, da folha de pagamento, dos recursos humanos e da capacitação.

6 O PNAFE E O PROFISCO I NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Entre os caminhos da pesquisa que se fizeram necessários para o alcance do objetivo geral proposto para esta tese, perpassou-se pela descrição e posterior análise dos resultados, a partir do estudo dos programas de modernização administrativa, PNAFE e PROFISCO I, implantados no estado de Santa Catarina.

Assim, neste capítulo, apresenta-se a análise dos resultados quanto à implantação dos programas de modernização em Santa Catarina, à luz da lente teórica da Nova Administração Pública. Nesse sentido, estruturou-se o capítulo em três seções, organizadas a partir das categorias analíticas desta pesquisa, quais sejam – “Práticas de gestão privada”, “Profissionalização da gestão” e “Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado”, apresentadas na sequência.

6.1 CATEGORIA 1 - PRÁTICAS DE GESTÃO PRIVADA

Essa categoria envolve os projetos relacionados à implantação de práticas de gestão, utilizadas em empresas privadas na administração pública. Tais práticas foram assim identificadas nesta tese: desenvolvimento de um diagnóstico organizacional e do planejamento estratégico da Secretaria de Estado da Fazenda; elaboração de um programa de identidade visual; e realização de ações de *benchmarking*, viabilizadas por intermédio do intercâmbio de experiências entre unidades da federação e entre outros países.

O início das atividades do PNAFE em Santa Catarina foi marcado pela elaboração de um **diagnóstico organizacional** da Secretaria de Estado da Fazenda, atendendo ao regulamento operativo do programa, o qual determinava, como medida preliminar, a elaboração de um diagnóstico geral da instituição a ser beneficiada com os recursos do BID. O diagnóstico previa o preenchimento de questionários de levantamento de dados, em modelo apresentado previamente pelo BID. Diante dessa prerrogativa, tais questionários foram respondidos pelo corpo diretivo da SEF em três áreas distintas - financeira, tributária e procuradoria fiscal, no período do segundo semestre de 1996. Na avaliação da Unidade de Coordenação do Programa – UCP-SC, os referidos questionários não forneceram todos os elementos necessários à elaboração de um diagnóstico organizacional, levando em

consideração a necessidade de levantamento dos principais problemas de cada área. Assim, a Unidade de Coordenação Estadual – UCE-SC elaborou um novo questionário que foi aplicado na secretaria (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 1997b).

Nesse segundo momento, em janeiro de 1997, os questionários foram distribuídos a 600 servidores da Secretaria da Fazenda, entre eles diretores e gerentes, abrangendo uma amostra de 50% de todo o corpo funcional ativo. Após o envio dos questionários, a equipe da UCE-SC iniciou o processo de acompanhamento e esclarecimento de dúvidas, bem como a cobrança da devolução dos respectivos questionários devidamente respondidos. A metodologia utilizada no processo de elaboração do diagnóstico e na tabulação dos dados dos 356 questionários que retornaram permitiu uma visão do particular para o geral, através de dados estatísticos, agrupados quanto à natureza dos problemas e seu grau de intensidade em áreas distintas, quais sejam – infraestrutura, capacitação, informática, legislação, planejamento, gestão, recursos humanos, administração financeira e administração tributária. O resultado dessa análise compôs o diagnóstico da secretaria, segundo os modelos: organizacional (estrutura e organização) de gestão (planejamento, recursos humanos, terceirização, cooperação técnica, recursos materiais e financeiros); de informática e operacional (administração financeira e administração tributária) (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 1997b).

Todo o trabalho desenvolvido no período do diagnóstico resultou em um documento formal o qual apresentava e descrevia todas as áreas da Secretaria da Fazenda. Conforme destacou o entrevistado E05, *“a etapa de diagnóstico foi muito importante, pois nos permitiu ter uma fotografia da Secretaria da Fazenda, isso nunca havia sido feito. A partir dele, conseguimos identificar áreas prioritárias de atuação, deficiências, virtudes e pontos que puderam ser melhor trabalhados no planejamento estratégico”*. O entrevistado E04 corrobora esse entendimento, afirmando que *“o diagnóstico possibilitou a obtenção de uma visão global da instituição, nos permitiu identificar as necessidades e das deficiências da secretaria”*.

Após a etapa de realização do diagnóstico organizacional, ainda na fase inicial do programa, foi realizada uma série de eventos de integração e vivências fora do ambiente de trabalho, algumas delas, inclusive, em hotéis localizados fora do estado de Santa Catarina. O objetivo desses eventos era sensibilizar e preparar os servidores para toda a modernização

da gestão que estava sendo planejada. Inicialmente, foram organizadas três turmas, com 36 servidores, que, depois de receberem o treinamento, repassavam as vivências para os servidores que não haviam participado. Em seu depoimento, o entrevistado E05 relatou:

[...] foram feitos treinamentos experimentais, ao ar livre. Foi lá em Gramado. Foram três turmas de trinta e seis servidores e, depois, esse pessoal replicou a experiência para os demais que não tinham participado. Nós nos submetemos às atividades que demandavam a colaboração de todos, precisávamos desenvolver as lideranças, e essas vivências foram essenciais. Aí a gente foi se descobrindo, foi se misturando. Pessoas que se achavam muito inteligentes, muito preparadas, se surpreenderam, porque elas não tinham preparo nenhum para algumas atividades. Isso acabou muito com as pessoas que achavam que eram líderes e não eram. Eles viram que tinham dificuldade. Isso foi bom, porque 'baixou a bola' de muita gente que se convenceu de que as novidades eram necessárias. A modernização precisava acontecer. Até o secretário participou. Mexeu com a secretaria toda. Foi um momento muito importante, de sensibilização para toda mudança e modernização que veio depois.

O entrevistado E09 assim corrobora ao afirmar:

[...] fizemos coisas inovadoras para a época, ações de inovação que não tínhamos conhecimento de já ter ocorrido no governo catarinense. Essa inovação envolveu um primeiro treinamento experiencial ao ar livre, de aprendizagem experimental. Levamos todos os nossos diretores e gerentes para Gramado, ficamos lá em imersão. Isso nunca havia sido feito na história do estado. Assim, fortalecemos muito a ideia de que se as lideranças não comprassem aquele programa (PNAFE), seria mais um projeto que ia 'morrer na praia'. Não adiantaria colocar computadores novos, desenvolvermos sistemas maravilhosos se as pessoas não acreditassem no processo de modernização como um todo.

Tais vivências proporcionadas pelo programa focaram aspectos importantes do desenvolvimento organizacional, assim como para preparar a secretaria para o PNAFE, para o processo de mudanças que viria em seguida. Os treinamentos experimentais, a promoção do envolvimento entre os servidores, o desenvolvimento e identificação de lideranças, a potencialização do trabalho em equipe, impulsionaram o desenvolvimento do programa.

Evidencia-se que o processo de desenvolvimento do diagnóstico organizacional, que lançou mão desses processos de vivências em prol do convívio entre servidores e desenvolvimento de lideranças, se coaduna com o movimento de reformas dos anos 80 e 90, especificamente com o preconizado pela obra "Reinventando o Governo", na qual os autores, Osborne e Gaebler (1994), apresentam o princípio do Governo Descentralizado, a ser desenvolvido a partir do envolvimento

com os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando seu conhecimento e sua capacidade inovadora. Tal princípio previa a melhora da capacidade de inovação e de resolução de problemas, sendo apresentado como forma de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos (OSBORNE e GAEBLER, 1994).

Destaca-se, ainda, que tanto o relatório do diagnóstico, como o do **planejamento estratégico** serviram de base para a elaboração dos projetos desenvolvidos, posteriormente, pelo PNAFE. A etapa seguinte ao diagnóstico envolveu o estudo da visão de futuro da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina, através de um processo de planejamento estratégico. Essa etapa de trabalho subsidiou a elaboração das diretrizes que nortearam as ações do PNAFE em Santa Catarina (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 1997b). *“A partir do planejamento estratégico, definimos a missão, visão, forças, fraquezas, oportunidade e ameaças à Secretaria da Fazenda, e esse trabalho nos orientou na definição dos planos de ataque dos projetos a serem desenvolvidos posteriormente pelo PNAFE”*, afirmou o entrevistado E05, complementado pelo entrevistado E09: *“Nós contratamos uma consultoria que fez um planejamento estratégico do PNAFE. A partir desse planejamento, a equipe começou a trabalhar nos projetos que estavam previstos no planejamento estratégico”*.

Para a elaboração do PNAFE, o planejamento estratégico focou na análise ambiental interna e externa, na identificação do negócio, definição da visão e dos vetores estratégicos e na identificação das diretrizes. Para tanto, foram realizados cinco *workshops*, mais o encontro para a apresentação final do planejamento. O primeiro *workshop* teve como objetivo a definição do negócio, dos pontos fortes e fracos, das ameaças e oportunidades; o segundo focou na definição das competências básicas e na análise competitiva; o terceiro visou o desenvolvimento da visão e delineamento dos vetores estratégicos; o quarto deu continuidade à definição dos vetores estratégicos e ao delineamento dos planos de ação; e o último teve como meta a conclusão dos planos de ação, focando na solução dos problemas identificados (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 1997a).

Do planejamento estratégico, destaca-se o Negócio da Secretaria de Estado da Fazenda, que ficou definido como – *“tributar, arrecadar, distribuir e controlar recursos”*. Sua visão foi focada em – *“ser a melhor opção para a administração dos recursos do estado”*. E os vetores estratégicos foram três – *“redesenho dos processos, capacitação dos recursos*

humanos e utilização intensiva da tecnologia de informação para suportar os novos processos” (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 1997a).

Uma visão um pouco mais ampla sobre planejamento foi trazida pelo entrevistado E04:

[...] tivemos uma retomada importante para o estado de Santa Catarina quando o Ministério do Planejamento começou a fazer gestão sob uma nova perspectiva, retomando o planejamento do país. Isso foi no governo Fernando Henrique [1995/2003]. Nesses dois governos, foi reestruturada toda a visão de planejamento, a visão de planejamento estratégico do país, de planejamento para desenvolvimento do país. Depois, foi sendo traduzido para os estados, seja pelos planejamentos estratégicos realizados, pelos planos plurianuais, pelos orçamentos anuais, foi um período muito importante para desenvolvermos as novas ferramentas de gestão.

O planejamento estratégico caracteriza a apropriação de práticas da empresa privada, preconizado pela Nova Administração Pública, sendo apontado como uma das principais tendências de modificação do padrão burocrático, influenciadas pelo debate em torno do modelo gerencial. Os parâmetros destacados na busca pela eficiência na gestão compõem o desenvolvimento do planejamento estratégico, preconizado também pelo princípio do Governo Preventivo, ao retratar que os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais (HOOD, 1991, 1995; OSBORNE e GAEBLER, 1994; ABRUCIO, 1997; KETTL, 1997).

Em decorrência também do trabalho realizado pelo planejamento estratégico, percebeu-se a necessidade de desenvolver o projeto de **identidade visual** da Secretaria da Fazenda, o qual também fez parte do PNAFE. Nesse projeto, buscou-se a padronização do *layout* em todas as unidades que compõem a Secretaria da Fazenda em Santa Catarina. Foi criada a logomarca da secretaria, além da identificação padronizada de todas as unidades. Essa ação proporcionou o fortalecimento da imagem da instituição, transmitindo a ideia de modernidade, eficiência e respeitabilidade perante o cidadão (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2003).

O projeto de identidade visual foi assim retratado pelo entrevistado E09: *“estudamos muito sobre endomarketing, sobre formas de nos relacionar com o público interno e também o externo, representado pelo contribuinte. Passamos a desenvolver boletins informativos e,*

assim, fomos envolvendo cada vez mais os servidores no programa e nos respectivos projetos dele [PNAFE]. Isso tudo chegou, de alguma forma, no contribuinte. O projeto de identidade visual também focou nisso". Além disso, o projeto de identidade visual possibilitou a reforma de cinco andares do prédio sede da secretaria, onde foi refeita toda a rede elétrica, construída a rede lógica, e o ambiente e os mobiliários foram totalmente renovados e padronizados. Foram reformadas as instalações elétrica e hidráulica, bem como a área de estacionamento dos postos fiscais. Foram, ainda, elaborados, por consultoria especializada, os projetos físico, de ergonomia e de padronização visual de todas as unidades fazendárias. (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2001).

No que concerne à gestão estratégica, salienta-se que o PROFISCO I manteve uma linha de atuação, dando continuidade a esse trabalho iniciado no PNAFE. De acordo com a Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2017), entre os principais produtos oriundos dos projetos desenvolvidos com recursos do PROFISCO I estavam o aperfeiçoamento organizacional e da gestão estratégica e a implantação de um programa de gestão da mudança, reforçando, assim, as iniciativas que já haviam sido desenvolvidas nos projetos do PNAFE.

Quanto ao planejamento e à gestão estratégica, o PROFISCO I previu o aperfeiçoamento de processos de planejamento estratégico, bem como a formulação sistemática e integrada de planejamento, monitoramento e avaliação de programas, ações e projetos. A modernização da estrutura organizacional, a adequação do ambiente físico ao trabalho e o redesenho ou aperfeiçoamento dos processos organizacionais também compuseram o rol de ações do PROFISCO I. Acerca do referido programa de gestão de mudanças, o estudo da cultura e da mudança organizacional foi também previsto pelo PROFISCO I ao evidenciar uma ação de identificação dos valores, crenças e normas compartilhadas, estabelecendo o referencial em que servidores e gestores constroem a realidade (BID, 2008).

Outro resultado alcançado com os projetos do PNAFE foi o Projeto Brasil Canadá, que permitiu ao estado de Santa Catarina participar, entre os dez estados brasileiros escolhidos, do **intercâmbio** entre Associação de Planejamento Fiscal e Financeiro do Canadá, as Secretarias da Fazenda Estaduais e o Ministério da Fazenda. Na oportunidade, servidores da Fazenda de Santa Catarina foram visitar o Canadá com intuito de conhecer a

gestão fazendária do país e aprender sobre as melhores práticas (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2003). De acordo com o entrevistado E03, *“alguns servidores da Fazenda participaram de um congresso com tema voltado para assuntos fazendários, em Washington, nos Estados Unidos. Outro grupo foi para o Canadá. Essas vivências nos davam oportunidade de abrir a nossa cabeça, trazer novas ideias que já estavam bem amadurecidas em outros países para modernizar a gestão fazendária em Santa Catarina”*.

Esses intercâmbios para trocas de experiências ocorreram entre países, mas também entre as unidades da federação do Brasil. Segundo o entrevistado E02: *“O BID sempre incentivou muito o benchmarking. Ele [o banco] diz - ‘Vocês têm que ir lá, no Chile, ver como que funciona lá’. Eles sabem que lá no Chile tem projeto semelhante a um que estamos desenvolvendo aqui. Sabem que no Peru fizeram e não deu certo. E que no Chile deu. Vamos lá no Panamá ver como é que eles estão fazendo uma atividade”*. Pensamento semelhante foi compartilhado por outros entrevistados.

Era muita troca. O estado de São Paulo desenvolvia uma nova forma de gestão e logo trocava conosco e com os demais estados. A cada dois meses, tinha uma reunião geral entre os estados participantes. Quem tinha uma boa ideia, já apresentava. O PROFISCO I melhorou o relacionamento entre as unidades da federação. O secretário de estado dizia o que ele fazia, o que ele achou de melhor, o que ele viu, relatava as suas experiências. O PNAFE e o PROFISCO I trouxeram muito isso, a troca de experiências entre os estados. Foi algo bem bacana que ficou (E05).

Destaca-se que, entre os desafios comuns com os quais as secretarias de fazenda se deparavam à época, estava a necessidade de informatização do processo de administração tributária, financeira e contábil, que envolvia desde o ambiente interno das secretarias, indo além e alcançando a sociedade, seja por parte das empresas ou dos contribuintes. Desse modo, muito se buscou, por parte dos servidores da Secretaria de Estado da Fazenda, em outras unidades da federação, sobre os sistemas informatizados de gestão fazendária. As visitas foram, então, realizadas no intuito de desenvolver o SAT e o SIGEF.

Destaca-se que as experiências compartilhadas com outras unidades da federação facilitaram, especialmente, o início da implantação do PNAFE. Os entrevistados E05 e E03

ressaltaram a vantagem que foi, para Santa Catarina, o fato de o Maranhão e o Pará terem passado primeiro pelo processo de adesão ao PNAFE.

Pegamos muitas ideias deles [Pará e Maranhão]. Com essas trocas, o próprio BID foi percebendo a importância do intercâmbio entre estados. Como eles [BID] viram que era interessante que os estados trocassem figurinhas, o intercâmbio passou a ser cada vez mais apoiado. Às vezes, um estado está inventando uma coisa que o outro já tem (E05).

Recebemos muitas visitas de outros estados. O maior exemplo que eu dou é o próprio Sistema de Administração Tributária. Nós não tínhamos esse sistema aqui. Fomos ao Maranhão e ao Pará, eles começaram antes e a gente gostou muito. Contudo, fomos avançando e hoje eles vêm olhar o nosso sistema, porque tem coisas que evoluíram mais aqui. Atualmente, somos modelo para alguns estados no caso do sistema de administração tributária. Têm outras áreas e sistemas em que eles são modelos para nós. Vão sendo trocadas ideias, as práticas vão sendo aprimoradas, vai melhorando a gestão tributária, a gestão fiscal. Tudo isso facilitado pelo intercâmbio com outros estados que também estavam envolvidos com a modernização da gestão (E03).

Nesse ponto, entende-se necessário fazer um adendo com intuito de destacar que Santa Catarina também foi modelo para outras unidades da federação pelo seu programa de capacitação, como será apresentado no texto corrente, na categoria “Profissionalização da gestão”. *“O grande diferencial dos nossos projetos na época do PNAFE foi a seriedade com que conduzimos o programa de capacitação. Tanto é que mais de 10 estados brasileiros vieram conhecer a formatação do nosso programa”*, destacou o entrevistado E09.

Acerca dos motivos que levaram outras unidades da federação a virem conhecer o programa de capacitação catarinense, o entrevistado E05 pronunciou-se, evidenciando que *“os demais estados vinham para conhecer como tínhamos feito os contratos com as universidades, qual a infraestrutura da nossa escola fazendária, quais critérios usamos para definir os cursos e as disciplinas a serem oferecidas. E nós tínhamos isso tudo organizado, muito em virtude do nosso diagnóstico organizacional”*.

Tratando-se da categoria na qual foram adotadas práticas de gestão privada no desenvolvimento dos programas em análise, cabe destacar a contratação de empresas de **consultoria**, na execução dos projetos. Outrossim, as consultorias também iam ao encontro dos preceitos do BID.

O BID incentiva muito a contratação de consultoria, porque a consultoria traz o conhecimento mais rápido. No início do PROFISCO I, contratamos uma equipe de consultoria para nos auxiliar na implementação do escritório de projetos do programa. O pessoal da consultoria vinha semana sim e semana não, ficavam ali trabalhando conosco, desenvolvendo. O fato de estar trabalhando lado a lado com os consultores fez com que fôssemos aprendendo, absorvendo conhecimento, criando maturidade e, assim, acelera o processo de modernização (E02).

No que tange ao processo de consultoria, salienta-se que o próprio BID, além de prever a possibilidade de contratar consultorias, também disponibilizava consultores do próprio banco. Acerca desse fato, o entrevistado E06 relata:

[...] não vou entrar no mérito do porquê, mas os consultores do BID - que participam do processo todo desde as primeiras reuniões, da construção dos projetos, da execução - estimulam que se preveja esse item, que é o item 'consultoria'. Em alguns casos, é evidente que a equipe responsável por aquele projeto tem dificuldade por estar querendo inovar, conhece pouco, precisa de um apoio para construir um termo de referência de um *software*, por exemplo. Mas, às vezes, dá a impressão de que tem um certo viés. Até desconfio do porquê, mas talvez seja para dar segurança para os investidores, porque os consultores são um elo da história. Então, a decisão é do banco, não é nem no Brasil.

O entrevistado E08 ressalta que *“as consultorias foram muito importantes. Tínhamos que montar um termo de referência e os consultores nos ajudaram. A consultoria nos preparou para absorver um novo modo de trabalhar, com o uso de ferramentas de informática que possibilitassem a modernização da nossa gestão”*. De forma complementar, o entrevistado E05 aponta:

[...] tivemos uma consultoria de uma empresa internacional de tributação, que fez o sistema da Receita Federal Brasil e do Chile também. Eles trabalharam um pouco aqui no Brasil e resolveram pegar um estado para desenvolver um sistema. A equipe de trabalho era muito boa, tivemos muitas vantagens na contratação deles, porque muitos módulos já estavam prontos e só tiveram que ser customizados. A consultoria sempre foi muito bem feita e muito bem cobrada também. Eu que pagava, tínhamos critérios bem definidos para as entregas e respectivos pagamentos.

Evidencia-se que os consultores do BID participaram do processo, desde as primeiras reuniões para adesão do estado de Santa Catarina aos programas, lembrando que o papel desses consultores é auxiliar no processo de definições iniciais do projeto e formatação da carta-consulta. A experiência deles bem como o conhecimento que possuíam

acerca das notas técnicas do BID orientaram os servidores em todo o processo de formalização dos programas, assinaturas de contratos, procedimentos de compra e contratação de serviços, prestação de contas, assim como orientaram o processo de intercâmbio entre outros estados.

Além dos consultores do BID, outras consultorias externas, para projetos específicos, foram prestadas aos programas, conforme exposto no Quadro 14.

Quadro 14: Consultorias externas realizadas com recursos do PNAFE e do PROFISCO I entre os anos de 1997 e 2017

Tema da consultoria	Objetivo
Gestão de tecnologia da informação	Definir um modelo de gestão da área de tecnologia de informação na SEF
Diagnóstico da SEF	Realizar levantamento de dados para desenvolver o diagnóstico organizacional da SEF
Alinhamento estratégico	Realizar o planejamento estratégico da SEF
Redesenho dos processos	Desenvolver o redesenho dos principais processos fazendários da SEF
Identidade visual	Elaborar o projeto físico, de ergonomia e de padronização visual de todas as unidades fazendárias
Infraestrutura de comunicação	Definir as necessidades da infraestrutura de comunicação de voz
Programa de educação fiscal	Desenvolver os cadernos pedagógicos
Gestão de recursos humanos por competência	Explorar o tema de gestão por competências junto às lideranças fazendárias

Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA (2001, 2017).

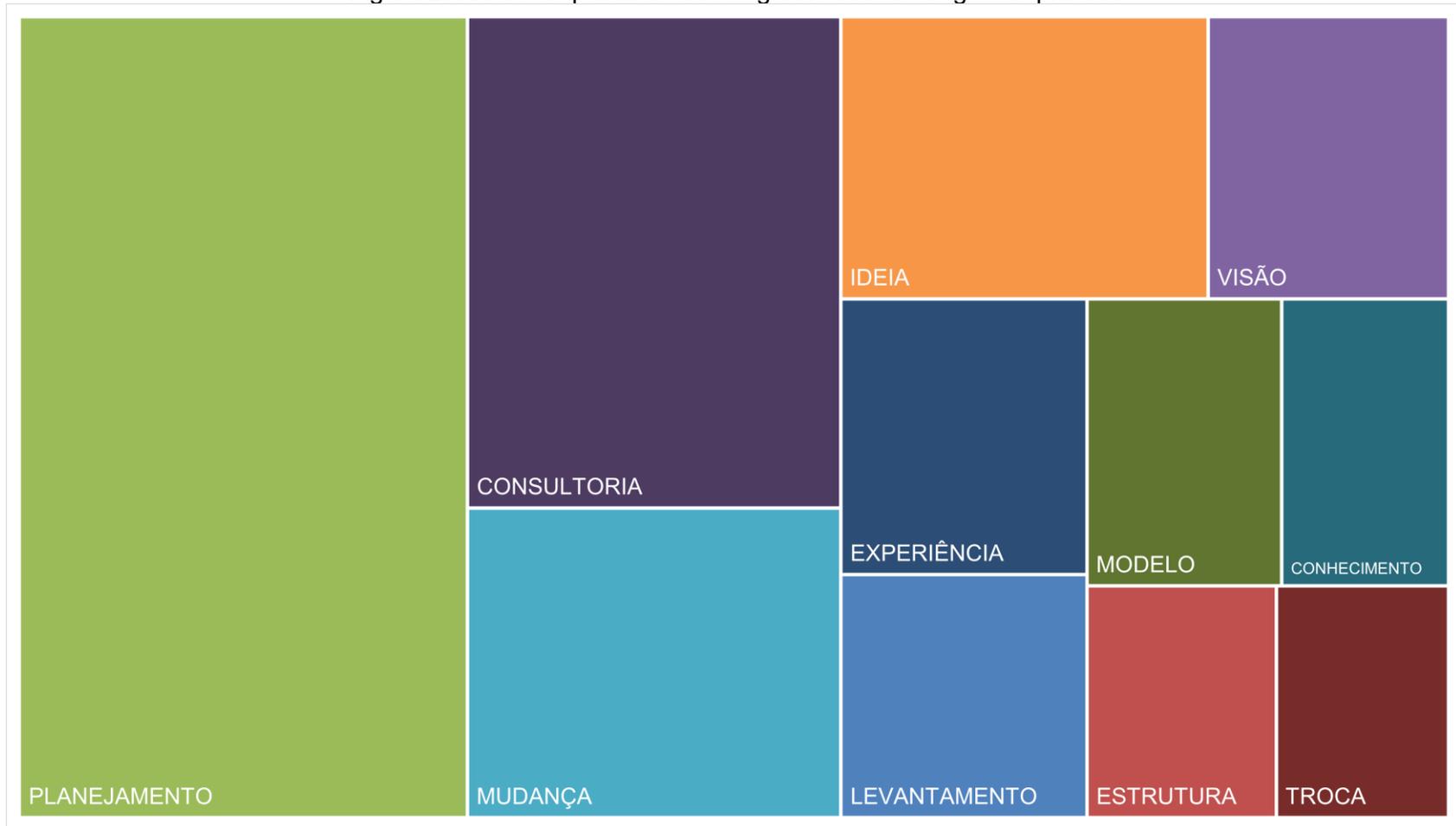
De acordo com o apresentado no Quadro 14, os serviços de consultoria foram prestados em diversas áreas de atuação, encontrando-se evidências no campo de contratação de empresas nas áreas de tecnologia de *software*, de gestão empresarial, de comunicação, de educação, de reengenharia de processos e de recursos humanos.

Sobre a contratação de consultorias na gestão pública, Pollitt (2007) argumenta que elas garantem seu lugar como participantes regulares da gestão pública em vários níveis de governo e que isso se dá em decorrência de valores embutidos na Nova Administração Pública. Diante dessa assertiva de Pollitt (2007) e do que se observou no estudo realizado nesta pesquisa, evidencia-se a contratação de consultorias, de forma recorrente, nas secretarias estudadas neste trabalho. Tais contratações foram evidenciadas tanto pelos entrevistados quanto pelos documentos analisados no decorrer desta pesquisa. Além disso,

percebe-se um apelo cada vez maior de consultorias para realizar atividades que, muitas vezes, poderiam ser realizadas pelos próprios servidores das secretarias e não por pessoas externas.

Nos resultados identificados nas descrições elaboradas pelos entrevistados, ficaram evidentes expressões as quais foram organizadas em árvores de palavras, desenhadas a partir da submissão das entrevistas ao tratamento pelo *software* NVivo. Assim, a Figura 2 representa a árvore de palavras da categoria “Práticas de gestão privada”.

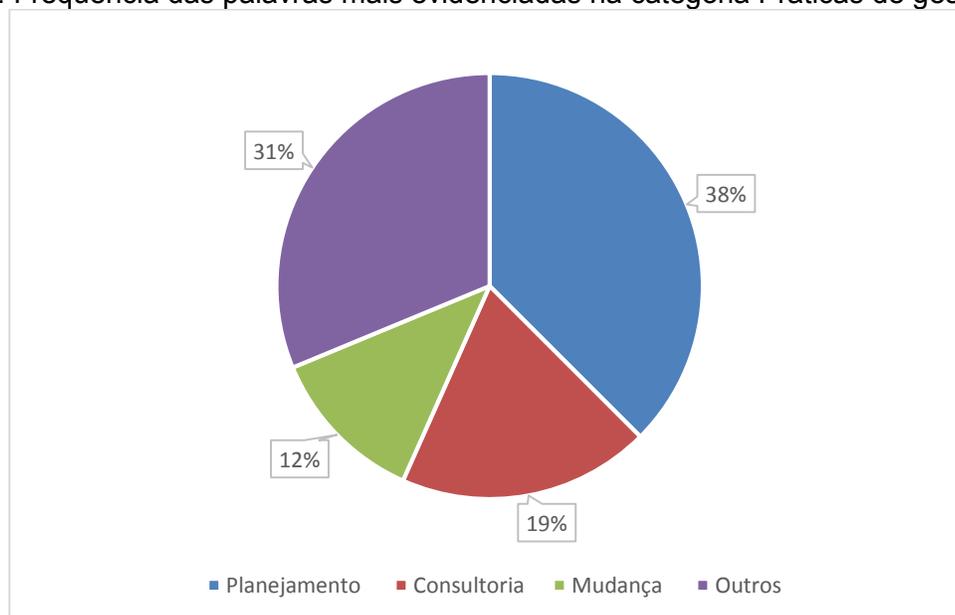
Figura 2: Árvore de palavras da categoria Práticas de gestão privada



Fonte: Elaborada pela autora, a partir do conteúdo das entrevistas e do *software* NVivo (2020)

Relacionadas com a primeira categoria analítica, foram identificadas com maior frequência as palavras – **planejamento, consultoria, mudança, ideia, visão, experiência, levantamento, modelo, conhecimento, estrutura, troca**. Salienta-se que tais palavras relacionam-se com as evidências identificadas no **planejamento estratégico** realizado; no **diagnóstico organizacional**; na **sensibilização das equipes** de trabalho; na **contratação dos serviços de consultoria**; assim como no **intercâmbio** promovido através da troca de experiências com outros estados, também tratado como ações de **benchmarking**, e também relacionado com os conceitos de eficiência.

Gráfico 1: Frequência das palavras mais evidenciadas na categoria Práticas de gestão privada



Fonte: Elaborado pela autora (2021)

De acordo com o Gráfico 1, entre as palavras de maior ocorrência na categoria “Práticas de gestão privada”, a expressão **planejamento** representou 38% da frequência, as expressões **consultoria** e **mudança** tiveram 19% e 12% de ocorrência, respectivamente. O grupo de palavras outros - **visão, experiência, levantamento, modelo, conhecimento, ideia, estrutura e troca**, apresentou uma frequência de 31%.

A partir da exposição realizada para a categoria analítica em foco nessa seção, observam-se evidências que permitem afirmar que os principais resultados encontrados possuem relação com a área de gestão empresarial, mais especificamente, materializados: pela realização do diagnóstico organizacional; pelo desenvolvimento do planejamento

estratégico; pela contratação de serviços de consultoria; e pelas ações de intercâmbio, que possibilitaram a troca de experiências com outras unidades de federação e países. Cabe ressaltar que o planejamento estratégico e o diagnóstico organizacional foram tratados pelos entrevistados como direcionadores dos demais produtos desenvolvidos, posteriormente, nos programas.

Por conseguinte, para essa categoria analítica, identificou-se, ainda, o produto intitulado “identidade visual”, ao qual coube um estudo além de remodelação da estrutura física da Secretaria da Fazenda, com criação da logomarca da secretaria e identificação padronizada de todas as unidades.

A partir da descrição e análise dos resultados decorrentes da implantação dos programas de modernização em Santa Catarina para a categoria analítica “Práticas de gestão privada”, pode-se inferir que os resultados obtidos se coadunam com a teoria da Nova Administração Pública, uma vez que demonstram a influência que as práticas do setor privado exerceram na gestão dos programas no estado de Santa Catarina, preconizando a apropriação de conceitos de negócios, técnicas e mecanismos de mercado, advindos da gestão privada (HOOD, 1995; ABRUCIO, 1997; POLLITT, 2007).

Os produtos desenvolvidos pelos programas, descritos nesta categoria analítica, permitem afirmar que os programas se voltaram para a introdução de novas técnicas de gestão, tomadas a partir do setor privado, acreditando no ideal de que “o governo deve ser tocado como um negócio” (DENHARDT, 2012, p. 203). Acrescenta-se que, com a adoção dessas técnicas, reforçam-se as orientações do Plano Diretor da Reforma do Estado, marcado pela introdução de ferramentas gerencialistas (COSTA, 2008).

6.2 CATEGORIA 2 - PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO

Essa categoria envolve os resultados relacionados a projetos voltados à implantação de sistemas de informação e gestão, ao aprimoramento de tais sistemas por intermédio da manutenção evolutiva dos módulos e ao desenvolvimento de programas de capacitação.

A implantação do **Sistema de Administração Tributária – SAT** foi um dos resultados mais significativos alcançados com o PNAFE. O SAT compõe um sistema que controla toda a gestão tributária do estado, incluindo as atividades de fiscalização;

contencioso administrativo; importação e exportação de mercadorias; e cumprimento de obrigações principais e acessórias, relacionadas à gestão tributária. Tal sistema facilitou não só o acesso às informações e aos serviços tributários, desenvolvidos pelos servidores do estado, mas alcançou, também, o contribuinte, que passou a poder acessar os serviços de forma *online*, bem como teve à disposição uma plataforma de acesso amigável. O SAT colocou a área tributária da Secretaria da Fazenda como referência nacional no que tange a sistemas de informação (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2003).

Conforme antes mencionado, além dos resultados para a gestão interna da Secretaria da Fazenda, relacionado ao aumento sobre o controle da arrecadação do estado, o SAT trouxe, ainda, facilidade de acesso às informações por parte do contribuinte. Nesse sentido, é inegável a ênfase no tratamento a usuários de serviço como clientes, ao cidadão pagador de impostos como um cliente do estado (ABRUCIO, 1997; KETTL, 1997; POLLITT, 2010). Osborne e Gaebler (1994) observam esse tratamento pelo princípio do Governo orientado ao cliente, o qual prescreve aos governos a substituição da autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos.

Os reflexos da implantação do SAT foram evidenciados nas entrevistas de forma bem representativa. O entrevistado E02, por exemplo, afirmou: *“a partir do PNAFE, começamos a desenvolver o nosso sistema, que é o Sistema de Administração Tributária. Ele nasceu naquela época, junto com o início do PNAFE, época em que demos um salto em termos em tecnologia”*. Ressalta-se que esse “salto em tecnologia”, referido pelo entrevistado E02, refletiu tanto internamente na secretaria quanto na visibilidade que conquistou como modelo de gestão tributária no país.

Conforme exposto, o SAT teve início com os recursos do PNAFE e manteve sua continuidade com o financiamento dos projetos do PROFISCO I. De acordo com a Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2017), entre os principais projetos desenvolvidos no PROFISCO I, estavam a redefinição e a implantação do sistema de administração tributária – SAT, bem como a integração do sistema com outras soluções - NF-e, SPED Contábil e SPED Fiscal (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2010).

Evidencia-se que a solução NF-e se refere à implantação de um modelo nacional de documento fiscal eletrônico, que substituiu a sistemática de emissão do documento fiscal em

papel, com validade jurídica garantida pela assinatura digital do remetente da nota, simplificando substancialmente as obrigações dos contribuintes e permitindo o acompanhamento, em tempo real, das operações comerciais pelas Secretarias de Fazenda. O SPED Contábil representou a substituição da emissão de livros contábeis em papel pela sua existência apenas digital, integrando-se com os fiscos federal e municipais. O SPED Fiscal possibilitou a obtenção de informações com mais qualidade e desonerando o contribuinte de obrigações diversas em papel, por meio da apresentação das informações de forma digital (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2010).

Diante do exposto, há evidências para afirmar que o SAT representou um marco na gestão tributária da Secretaria da Fazenda. Conforme explicado pelo entrevistado E03, “*o sistema de administração tributária realmente é muito bem visto no Brasil. Na minha visão, foi o melhor investimento que fizemos até hoje, em termos de tecnologia, com participação de financiamento externo na secretaria*”. Foi um sistema que teve início junto com o PNAFE, em 1997, e recebeu recursos para sua modernização até a época do PROFISCO I, que se encerrou em 2017. Foram praticamente 20 anos de dedicação ao desenvolvimento e aprimoramento de um sistema. O resultado desse fato foi corroborado na exposição do entrevistado E04.

Através dos recursos do PROFISCO I, avançou-se muito na área de fiscalização tributária. O programa permitiu o aprimoramento do sistema de administração tributária e outras ferramentas relacionadas à gestão tributária. A gestão veio com uma outra roupagem, dando a possibilidade de eu não precisar mais estar pegando a contabilidade da empresa para fazer a fiscalização; tudo ficou ainda mais automatizado, aumentando a confiabilidade também. Esse feito constituiu um grande avanço para a gestão fazendária do estado de Santa Catarina (E04).

Conforme antes retratado, os ganhos junto à gestão tributária de Santa Catarina, a partir do PNAFE e PROFISCO I, foram de grande monta e os mais representativos no conjunto dos dois programas. Ratifica-se que nesses 20 anos de investimento no aprimoramento da gestão muitas ações foram desenvolvidas: foi feita uma análise interna de toda a gestão tributária; foi revisada e atualizada a legislação tributária, objetivando a redução da fraude e da evasão tributária; foram implantados procedimentos específicos para os pequenos contribuintes; realizou-se o aperfeiçoamento, a padronização e a automação dos procedimentos de arrecadação e cobrança administrativa; mapearam-se e foram

automatizados os procedimentos de controle e gerenciamento do crédito; implantou-se um sistema de controle e gerenciamento dos benefícios fiscais concedidos e monitoramento e avaliação contínua da renúncia fiscal; foram automatizados os procedimentos de controle do trânsito de mercadorias; automatizaram-se os procedimentos de execução e controle da auditoria fiscal; foram definidos programas automatizados e requerimentos de sistemas para pesquisa, seleção de contribuintes, acompanhamento e controle da ação fiscal; foram identificadas fontes, implantação e aperfeiçoamento de cruzamentos de informações econômico-fiscais (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2008). Deve-se ressaltar que todas essas ações abrangeram o desenvolvimento, o aperfeiçoamento, a integração e a atualização dos sistemas informatizados utilizados pela administração tributária pela Secretaria da Fazenda de Santa Catarina.

Ainda na área tributária, cabe evidenciar a implantação do **sistema de auditoria fiscal** como um dos resultados alcançados a partir do PNAFE. Esse sistema compôs um módulo dentro do SAT e proporcionou a sistematização de todas as ações praticadas pelo agente de fiscalização de tributos. Tal sistematização proporcionou o aperfeiçoamento, a padronização e a automação dos procedimentos de execução e controle da auditoria fiscal, com programas automatizados de gestão da informação, abrangendo métodos avançados de pesquisa, seleção de contribuintes, acompanhamento e controle da ação fiscal (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2008).

O desenvolvimento do **Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais** com mercadorias – **SINTEGRA** compõe um resultado decorrente do PNAFE. O SINTEGRA foi criado para administração e operacionalização de atividades de fiscalização tributária, passando-se, a partir dele, a disponibilizar informações cadastrais das empresas pela internet. Esse sistema possibilitou a troca de informações fiscais com os demais estados brasileiros, além da gestão de solicitações de verificação fiscal interestaduais, envolvendo todo o sistema de fiscalização de mercadorias em trânsito em Santa Catarina (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2003).

Ainda como resultado do PNAFE, destaca-se a implantação do **Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal de Santa Catarina – SIGEF**, o qual representa o sistema oficial de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade do estado de Santa Catarina (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2003). A implantação do

SIGEF possibilitou ao estado um controle de toda a saída de recursos financeiros dos cofres públicos.

O entrevistado E04 referencia que,

atualmente, qualquer pagamento, qualquer saída de dinheiro do caixa do estado - seja para pagamento de uma nota fiscal de contratação direta, uma compra referente a um processo licitatório, pagamento de uma diária - qualquer pagamento demanda, necessariamente, registro no SIGEF.

A implantação do SIGEF possuía relação direta com o ponto central da Nova Administração Pública, caracterizada pela busca da eficiência, com ênfase na questão financeira e orçamentária, a qual deve ser operacionalizada por instrumentos gerenciais de racionalização orçamentária, buscando incorporar maior consciência dos custos no serviço público (ABRUCIO, 1997).

Pode-se afirmar que o SIGEF possibilitou ao estado de Santa Catarina desenvolver um planejamento e manter controle mais efetivo sobre a sua gestão contábil e financeira. Apesar de ter sido iniciado pelo PNAFE, destaca-se que o desenvolvimento do SIGEF teve continuidade no PROFISCO I, visto que, entre os principais resultados do segundo programa, previam-se a conclusão e o aperfeiçoamento do SIGEF, através de manutenções evolutivas e desenvolvimento de novos módulos (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017).

Além dos sistemas de gestão tributária, contábil e financeira, o PNAFE e, posteriormente, o PROFISCO I previram o aprimoramento do **sistema de informação da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina – PGE.net**, responsável por todo o gerenciamento dos processos que tramitam na Procuradoria. Conforme relatou o entrevistado E08, *“o PNAFE proporcionou uma melhoria considerável do software da procuradoria. Na verdade, foi um sistema completamente novo. O sistema que a procuradoria tinha era muito tímido, não resolvia tarefas do procurador, da advocacia em si. A contratação, possibilitada pelo PNAFE, fez com que a PGE desenvolvesse um sistema muito bom”*.

O sistema proporcionou agilidade em todo o trabalho da PGE, uma vez que permitiu à procuradoria fazer a gestão do fluxo de trabalho, bem como a movimentação processual toda de forma eletrônica. Tal agilidade foi assim descrita pelo entrevistado E07: *“[...] nós temos, tramitando diariamente, uma quantidade de processos muito grande, e qualquer*

acervo relacionado a um processo está ao toque do teclado do procurador, mesmo ele estando em sua própria casa. Tudo isso, permitido pelo sistema que desenvolvemos com recursos do PNAFE e do PROFISCO I”.

Destaca-se que o sistema desenvolvido para a PGE, posteriormente, foi, inclusive, vendido pela empresa fornecedora para outros órgãos públicos. Conforme consta no relato do entrevistado E07, *“para se ter uma ideia, depois a empresa que nos forneceu foi vender o sistema para muita procuradoria, não só estadual como também municipal. Era uma empresa com expertise em gestão de processos na época”*. Cabe evidenciar, a título de informação, que a empresa desenvolvedora do *software* tem sede em Florianópolis, atua há 30 anos no mercado de tecnologia, é reconhecida como uma das líderes de desenvolvimento de *software* no Brasil, marcando presença também no mercado internacional, e conta com mais de dois mil funcionários, atuando nos ramos de gestão pública, justiça, construção civil e saúde.

Ainda sobre os resultados decorrentes da implantação do PGE-net, o entrevistado E08 ressaltou que *“desde a entrega do sistema, em 2005, os procuradores trabalham com o PGE.net. Foi uma verdadeira revolução proporcionada pelo PNAFE na PGE”*. O entrevistado E07 corrobora esse entendimento quanto aos resultados alcançados, acrescentando que *“os resultados não se resumiram ao software em si, mas também a compras de equipamentos, que, na época, era, para o estado, uma coisa muito mais relevante do que hoje, uma vez que não era tão natural repor os computadores e demais equipamentos de informática. Na época, os procuradores trabalharam, por bons anos, com máquinas com o adesivo do PNAFE. O programa foi muito bom”*. Nesse sentido, observa-se que, além dos resultados advindos da modernização decorrente da implantação do novo sistema, houve, também, uma vasta renovação do *hardware* da Procuradoria, de modo que os recursos financeiros dos programas foram investidos em *hardware* e *software*.

As declarações antes transcritas, dos entrevistados (E07 e E08), vão ao encontro das informações conferidas pela Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2017) de que, entre os principais produtos desenvolvidos com recursos do PROFISCO I, está o aprimoramento e a consolidação do sistema PGE.net. Ainda de forma a complementar esse resultado, o entrevistado E08 afirmou que *“o PROFISCO I foi voltado para o aperfeiçoamento do nosso sistema, que era extremamente necessário à época. Foram destinados recursos específicos para que uma empresa de software trabalhasse em cima do nosso sistema e o*

tornasse renovado, possibilitando uma série de integrações, inclusive com os tribunais”.

Ressalta-se que o PGE.net foi um produto inserido tanto no PNAFE quanto no PROFISCO I, contudo foi desenvolvido em um órgão externo à Secretaria da Fazenda, seguindo, como já mencionado, o caso de alguns produtos desenvolvidos em parceria com outras secretarias, constituindo o PGE.net um desses. Esclarece-se que a aderência da PGE aos programas se deve ao fato de a instituição ter, em sua estrutura, a Procuradoria Fiscal, a qual compete controlar a distribuição das certidões da dívida ativa; agilizar a cobrança e o recebimento de créditos tributários; encaminhar os processos de parcelamento de certidão da dívida ativa; analisar os processos de parcelamento da dívida ativa; remeter à SEF os processos administrativos que ensejam cancelamento de crédito tributário; e propor pedido de cancelamento de notificação fiscal ou de certidão de dívida ativa (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2018).

Acrescenta-se também que, além da Procuradoria Fiscal, a PGE atua no Tribunal Administrativo Tributário – TAT, órgão integrante da estrutura da Secretaria da Fazenda, com coordenação vinculada diretamente ao titular da pasta, com a finalidade de julgar, em instância administrativa, os litígios fiscais suscitados pela aplicação da legislação tributária estadual. Dentro da estrutura do TAT está também a Procuradoria Geral do Estado, competindo a esta representar o Estado junto a esse Tribunal no julgamento dos processos (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2010).

Diante do exposto, entende-se relevante a afirmação do entrevistado E07:

[...] a palavra contencioso foi decisiva em relação à possibilidade de enquadramento da Procuradoria no PROFISCO I. Tal enquadramento tem relação, porque o programa pretendia modernizar o contencioso. Essa palavra – contencioso - significando que os administrados, as empresas, falam coisas para o estado, elas se defendem, e o estado tem que dar as respostas. Então, leia-se, na parte tributária, a atividade do TAT, que é o Tribunal Administrativo Tributário. E a Procuradoria faz parte do TAT, sempre na atuação em cima do crédito tributário, com um advogado do crédito tributário para o estado (E07).

Constatam-se, assim, evidências para afirmar que o caso do PGE.net se enquadrou nos programas por possuir relação com o controle do gasto, com a arrecadação do Estado, com a cobrança da dívida ativa, ou seja, com a gestão fiscal. Conforme já exposto na seção 5.2, embora a carga maior dos produtos dos programas tenha sido desenvolvida para a Secretaria da Fazenda, abriu-se a possibilidade de envolver outras secretarias.

Dando sequência à apresentação dos resultados quanto à “Profissionalização da gestão”, relacionados com a gestão de documentos, assim como o PGE.net, um novo **sistema de gestão de processos eletrônicos – SGP-e**, em conjunto com um modelo de certificação digital, foi desenvolvido, em parte, com recursos oriundos do PROFISCO I. O SGP-e constituiu um sistema de gestão de informações, processos administrativos e documentos eletrônicos, que possibilitou a produção, edição, assinatura, trâmite, armazenamento de documentos em formato eletrônico, bem como efetuou a gestão documental por meio do módulo Sistema de Classificação e Temporalidade de Documentos – SCTD, disponível para usuários internos e externos no âmbito da Administração Direta e Indireta do estado de Santa Catarina (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2019).

O SGP-e foi estabelecido como o sistema padrão de gestão e tramitação de processos administrativos e documentos eletrônicos no estado de Santa Catarina, cujo órgão gestor é a Secretaria de Estado da Administração. Cabe salientar que esse sistema possibilitou a implantação do programa Governo sem Papel, visando a implantação e gestão de processos administrativos e documentos em formato eletrônico no estado (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2019).

Esse produto trouxe, como principal resultado, a digitalização dos processos dos órgãos do estado de Santa Catarina, com possibilidade de os documentos serem assinados eletronicamente. Tal sistema conferiu ao estado maior controle, confiança, agilidade e acesso a todas as informações contidas nos documentos e processos que tramitam pelo estado. Atualmente, o sistema tem 2,1 milhões de processos abertos, com uma média de 10 mil acessos por dia e, no ano de 2020, gerou uma economia de R\$25 milhões⁴ para os cofres públicos.

Ressalta-se que esse sistema de protocolo e processo eletrônico foi desenvolvido em parceria com a SEA, assim como o sistema de gerenciamento de recursos humanos, mais especificamente o módulo de **auditoria da folha de pagamento**. Ambos os sistemas são de competência de gestão da SEA, contudo receberam recursos do PROFISCO I em sua execução. Conforme ratifica o entrevistado E01, *“com recursos do PROFISCO I, foi possível renovar parte dos computadores e parte da infraestrutura de tecnologia da Secretaria da*

⁴ Informações retiradas do site www.sgpe.sea.sc.gov.br/capdoc/pergunta_frequente/painel-de-monitoramento-do-sgpe/. Acesso em 11 de nov. 2020.

Administração. Em especial, pode-se financiar parte do sistema de recursos humanos e de protocolo da SEA, com uma contrapartida da Secretaria da Administração”. O entrevistado E06 complementa, evidenciando que “a SEA entrou no PROFISCO I, que já estava bem desenvolvido na Fazenda. A Secretaria da Administração começou a fazer um trabalho para tentar enquadrar algumas áreas da secretaria dentro do PROFISCO I. Então, conseguiram alguns recursos para investimento na área de recursos humanos e para o sistema de protocolo”.

Ainda sobre a “Profissionalização da gestão”, foi desenvolvido o mapeamento topográfico e atualizada a base cartográfica do estado. Esse produto possibilitou um controle sobre os imóveis de posse e os locados pelo estado, bem como permitiu ter mapeados todos os imóveis, terrenos. O **mapeamento topográfico** sistemático de Santa Catarina foi viabilizado com recursos do PROFISCO I, sendo que, inicialmente, esse produto estava previsto para ser desenvolvido pela Secretaria da Administração, uma vez que é dessa pasta a competência da gestão patrimonial do estado, contudo, foi desenvolvido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017).

No que tange ao enquadramento ainda desse produto nos projetos do PROFISCO I, ressalta-se que ele possibilita, por intermédio do mapeamento de imóveis, um maior controle sobre custos e receitas com locação e venda de imóveis, bem como com o gerenciamento de impostos, possibilitando, assim, uma gestão patrimonial mais eficiente. Entende-se importante esclarecer que, ao serem questionados sobre essa troca, alguns entrevistados não souberam informar se esse produto havia ou não sido desenvolvido e outros, que sabiam da execução, preferiram não se declarar a respeito do assunto.

Outro expressivo resultado do PNAFE, que partiu do planejamento estratégico da Secretaria da Fazenda, foi marcado pela implantação do **programa de capacitação de servidores**.

O planejamento estratégico retratou a necessidade de capacitação. Então, montamos uma equipe voltada para gerenciar somente o programa de capacitação, uma equipe de umas cinco ou seis pessoas. A partir da previsão do planejamento, nossa equipe começou a trabalhar em cima daqueles projetos que eram voltados para capacitação (E09).

A partir desse programa, foram disponibilizados aos servidores da Secretaria da Fazenda cursos de formação, além de atividades promotoras das relações de trabalho, interpessoais, da cidadania e da qualidade de vida de seus colaboradores. A necessidade desse investimento foi caracterizada pelo entrevistado E05, explicando que,

na época do PNAFE, a Secretaria da Fazenda tinha um nível de formação dos servidores muito baixo. Concluímos que não adiantava fazermos projetos para modernização com esse nível de formação dos servidores. Foi aí que pensamos 'vamos colocar esse povo na escola'. Alguns servidores nem ensino primário tinham concluído. Nós queríamos nos preparar para o futuro e uma das coisas que nos travava era o nível de escolaridade do pessoal (E05).

Nesse sentido, com recursos do PNAFE, foi possível capacitar 356 servidores com cursos superiores de formação fazendária, outros 350 servidores cursaram especialização em gestão fazendária. Somando-se a esse quantitativo de graduação e pós-graduação, ainda foram proporcionados cursos supletivos para formação em ensino fundamental e médio, além de cursos de informática. Salieta-se que todos os servidores da Secretaria da Fazenda tiveram acesso a pelo menos um desses cursos (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2003).

Foram promovidos cursos de pós-graduação que versavam sobre atividades fazendárias e orçamento. Foram oferecidas quatrocentas vagas, mas conseguimos preencher só 350, porque muitos servidores não tinham nível superior. Foi então que esses servidores, que tinham somente o segundo grau, puderam fazer a graduação. Tudo financiado com recursos do PNAFE (E05).

Formamos 356 alunos em curso superior na época do PNAFE. Reitero, foram 356 alunos da Secretaria da Fazenda que fizeram cursos superiores e 350 que fizeram o curso de pós-graduação em gestão fazendária pela UFSC. Foi um sucesso total. O nosso pessoal ficou maravilhado e muita gente fez mais pós-graduações, deu continuidade. Na época do PNAFE, servidor que não tinha graduação pode fazê-la. Quem já era graduado, pode fazer pós-graduação. Tudo pago com recursos do BID (E03).

Conforme se pode verificar no Quadro 15, foram oferecidos cursos para diferentes áreas, assim como para diferentes níveis de formação. Aos servidores que possuíam curso superior foi possível fazer a especialização em Gestão Fazendária; aos que não tinham formação superior, foram ofertados o ensino fundamental, ensino médio e superior em

formação fazendária. Já os cursos de informática, redação, licitação e contratos, atendimento ao público, espanhol, estrutura, funcionamento e modernização do Estado e auditoria foram oferecidos a todos os servidores interessados.

Quadro 15: Cursos de capacitação promovidos com recursos do PNAFE entre os anos de 1997 a 2004.

Curso	Servidores capacitados	Ano
Informática básica	138	1998
Treinamentos de informática	275	1999
Informática de suporte	72	1999
Redação oficial, licitação e contratos, atendimento ao público, espanhol	148	1999
Licitação e contratos na administração pública, estrutura, funcionamento e modernização do Estado, auditoria	11	1999
Superior em formação fazendária	137	2000
Especialização em gestão fazendária	200	2000/2001
Supletivo – ensino fundamental	27	2000
Supletivo – ensino médio	24	2000
Informática	33	2000
Especialização em gestão fazendária	150	2001
Superior em formação fazendária	219	2001

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA (2001)

Cabe salientar que o engajamento obtido nas capacitações consta, nas declarações dos entrevistados, como um fator importante, uma vez que o programa de capacitação era um produto que envolvia uma quantidade razoável de recursos investidos e precisava dar certo, a fim de que os produtos desenvolvidos posteriormente dessem os resultados esperados. Nesse sentido, por exemplo, segundo evidenciou o entrevistado E09, *“no início do programa de capacitação, voltamos a nossa atenção para a importância do comprometimento da alta esfera. Partimos do entendimento de que, para todos os servidores estarem envolvidos, aqueles que ocupavam posições estratégicas tinham que estar comprometidos, e acredito que isso deu certo”*. No que tange à proporção atingida no programa de capacitação no PNAFE, o entrevistado E05 reforçando o resultado obtido, argumentou que *“a capacitação foi o forte do PNAFE. No início, não conseguíamos fazer os sistemas como desejávamos, mas conseguimos capacitar muito”*.

Todas essas declarações citadas confirmam que o investimento destinado à capacitação funcional foi ao encontro da proposta nacional do PNAFE, sendo que o conjunto

de ações, na área de recursos humanos, do programa tinha por objetivo a valorização do servidor público eficiente, através do reconhecimento de seu trabalho, por parte do cidadão, e da conseqüente mudança de imagem perante a sociedade. A reforma, no Brasil, baseou-se no pressuposto de que reformar significa melhorar não apenas sua forma de organização e a gestão, e a busca por essa melhora constava no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado quando definiu um de seus objetivos globais como: “aprofundar a profissionalização do funcionalismo público”, a qual seria alcançada por meio de programas de capacitação (BRASIL, 1995).

De acordo com a Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2017), além dos investimentos oriundos do PNAFE, o programa de capacitação também recebeu recursos do PROFISCO I, do qual não somente os servidores da Secretaria da Fazenda tiveram oportunidade de participar. A Procuradoria e a Secretaria da Administração também puderam investir em capacitação a partir dos recursos do programa para cursos de formação. O entrevistado E08 afirmou que “o *PROFISCO I* proporcionou à PGE a possibilidade de realização de treinamentos em várias áreas com intuito de motivar e ‘abrir a cabeça das pessoas’, mudar a cultura interna”. O entrevistado E07, em sua declaração, foi além, quando destacou: “*tivemos bastante recurso para capacitação na época do PROFISCO I. A Secretaria da Fazenda nos cedeu bastantes recursos para promovermos cursos para os nossos servidores*”. Na Secretaria da Administração, no que tange ao programa, o entrevistado E01 afirmou que “*a participação da SEA no PROFISCO I possibilitou a promoção de cursos de capacitação para os servidores interessados da secretaria*”.

Ainda em relação à capacitação, como um dos resultados mais expressivos dos programas retratados nesta tese, cabe destacar algumas considerações gerais apresentadas pelos entrevistados acerca dos resultados oriundos da capacitação no decorrer dos 20 anos de desenvolvimento do PNAFE e PROFISCO I. Nesse sentido, transcrevem-se alguns depoimentos, como do entrevistado E02 que, ao retratar o nível de formação e qualificação dos servidores das pastas da Fazenda e Administração, relacionou o alcance dos resultados advindos do desenvolvimento dos projetos, também, à qualificação do pessoal:

[...] deixo a minha percepção, agora pensando como ex-secretário. O nível de pessoal que a Secretaria da Fazenda e da Administração possuem é um nível alto. Quando falamos em descontinuidade de projetos de gestão que, em grande parte, envolvem a modernização; quando falamos em alguns problemas que levam ao abandono desses projetos, eu te garanto que essa é uma ocorrência bem menor nas nossas duas casas, isso em virtude do alto nível de formação do pessoal (E02).

O depoimento do entrevistado E06 seguiu em linha semelhante:

[...] acredito que, em outras áreas de estado ou nas prefeituras, muitos projetos começam e morrem. Isso ocorre, em parte, a meu ver, em virtude da qualidade dos servidores. Dito isso, eu acredito que a nossa mão de obra forte e qualificada ajuda a dar sustentabilidade maior para os projetos de gestão. Dessa forma, é inegável a correlação entre os programas de modernização e esse cenário de servidores qualificados, em que grande parte dessa qualificação foi desenvolvida, nas duas casas, pelos programas PNAFE e PROFISCO I (E06).

Contudo, ante essas colocações positivas acerca do programa de capacitação cabe ressaltar que também foram identificadas demandas reprimidas, como na afirmação do entrevistado E02: *“você não vira uma chave e todo mundo fica mais feliz e produtivo. Essa foi uma janela que ficou, não se investiu tanto em capacitação, em mapeamento de processos. Não conseguimos trabalhar muito esses pontos, focamos mais em investimento em tecnologia - hardware e software”*. Ao fazer essa colocação, o entrevistado E02 comparava o investimento feito em capacitação no PNAFE e no PROFISCO I, e defendia que o PROFISCO I focou muito em tecnologia, em detrimento à capacitação.

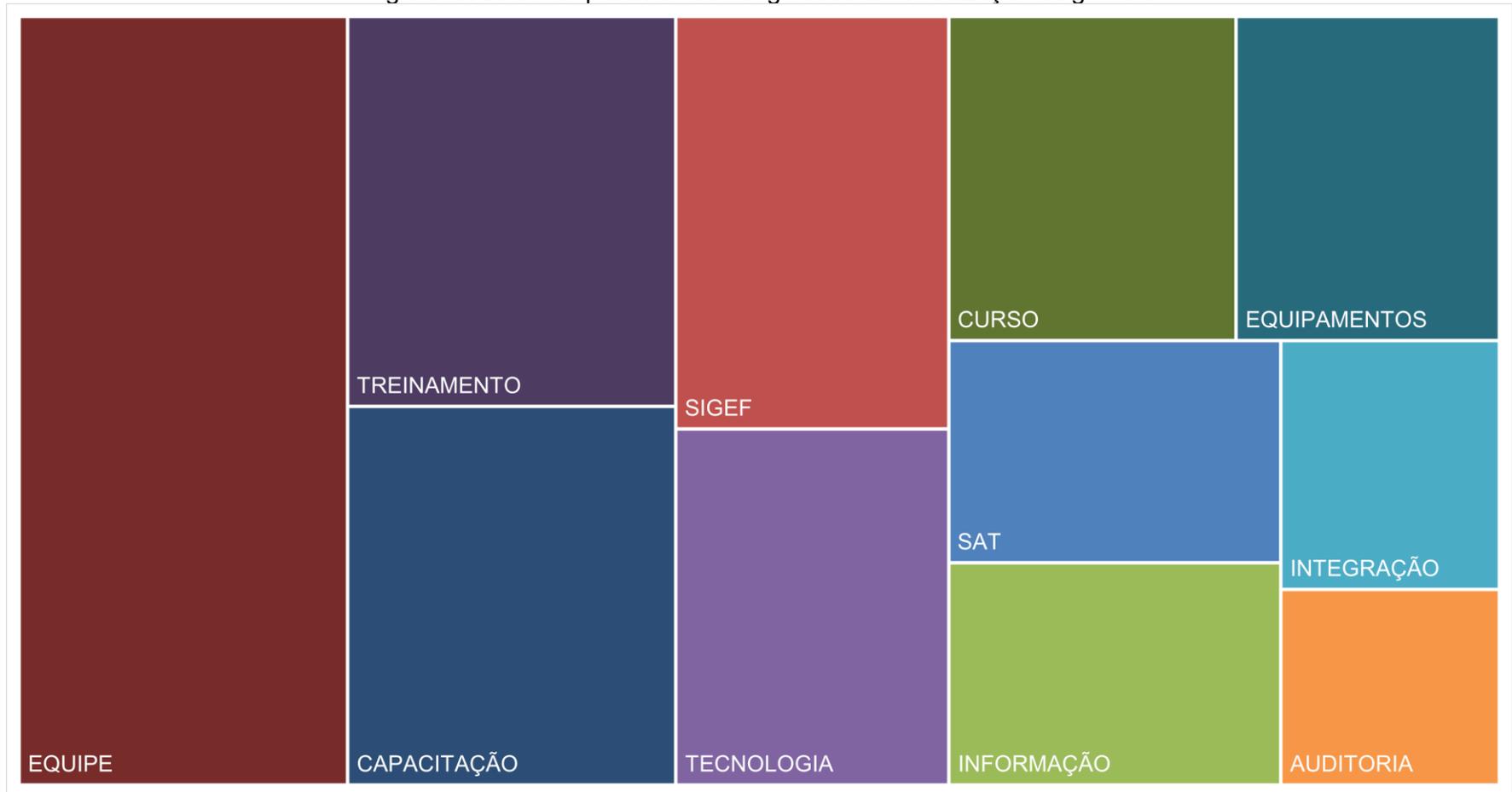
Acerca dos resultados alcançados no âmbito da infraestrutura da Secretaria da Fazenda, os programas trouxeram melhorias tanto no espaço físico, quanto na conclusão da escola fazendária, compondo, no ambiente organizacional da secretaria, um dos avanços percorridos na execução do PROFISCO I (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017). A **revitalização e modernização do espaço físico** da Secretaria da Fazenda, acompanhada da renovação do mobiliário e dos equipamentos de informática, resultou das ações do PROFISCO I, tendo, o programa, possibilitado todo um estudo sobre o *layout* das unidades da secretaria, que envolveu mudanças na arquitetura, reformas, compra de mobiliário e equipamentos. De acordo com o entrevistado E05, *“a diferença dos layouts é evidente. Quando olhamos as fotografias do ambiente de trabalho, ele mudou muito,*

radicalmente eu diria. Não tem comparação, hoje os ambientes de trabalho da Secretaria da Fazenda são modernos, planejados, ergonômicos”.

A conclusão da obra referente às **instalações físicas da escola fazendária**, bem como a aquisição de mobiliário e equipamentos de informática caracterizam um resultado oriundo do PNAFE (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2003). Salienta-se que, desde janeiro de 2003, a escola vem sendo utilizada para cursos, treinamentos, seminários e reuniões. Inclusive, conforme afirmou o entrevistado E04, *“muitas reuniões, treinamentos, planejamentos dos projetos a serem executados pelos programas de modernização foram feitos já nas instalações da escola fazendária”*.

Ressalta-se que os resultados identificados nas declarações dos entrevistados são corroborados, também, através da árvore de palavras, apresentada na Figura 3, elaborada a partir da submissão das entrevistas ao tratamento pelo *software* NVivo.

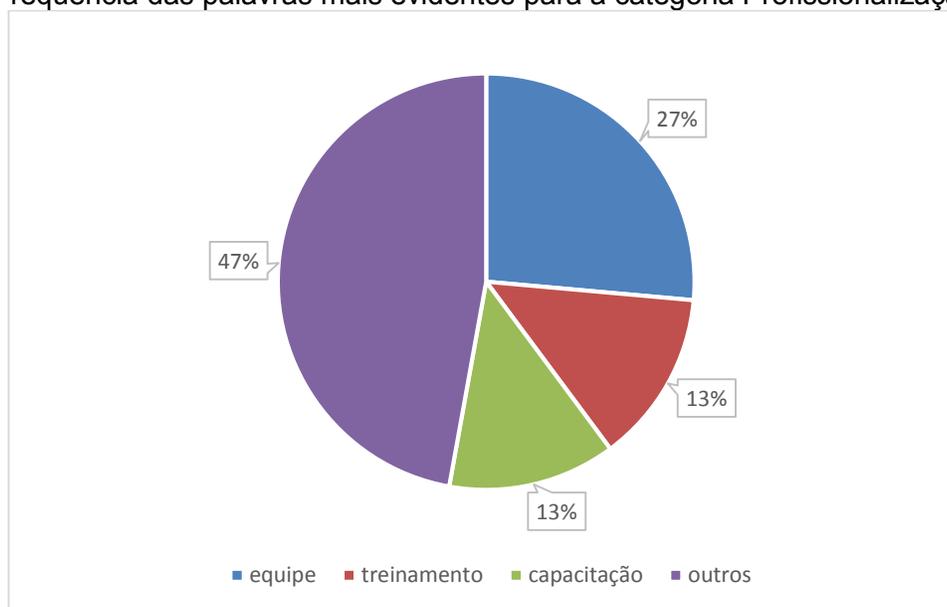
Figura 3: Árvore de palavras da categoria Profissionalização da gestão.



Fonte: Elaborada pela autora, a partir do conteúdo das entrevistas e do *software* NVivo (2020)

Assim, relacionadas à segunda categoria analítica – “Profissionalização da gestão”, foram identificadas com maior frequência as seguintes palavras – **equipe, treinamento, capacitação, SIGEF, tecnologia, curso, equipamentos, informação, integração, SAT, auditoria**. Os termos da árvore com maior ocorrência para essa categoria possuem correlação com os resultados decorrentes do **desenvolvimento e da implantação dos sistemas informatizados**, evidenciados de forma enfática nesta categoria analítica - tais como **SAT, SIGEF, PGE.net, SINTEGRA, SGP-e**. Contudo, cabe salientar que os primeiros termos de maior frequência – **equipe, treinamento, capacitação** - estão relacionados com os resultados advindos do programa de capacitação instituído e da expansão da escola fazendária.

Gráfico 2: Frequência das palavras mais evidentes para a categoria Profissionalização da gestão



Fonte: Elaborado pela autora (2021)

De acordo com o Gráfico 2, entre as palavras de maior ocorrência na categoria “Profissionalização da gestão”, a expressão **equipe** representou 27% da frequência, as expressões **treinamento** e **capacitação** apresentaram percentuais iguais de 13%. Por fim, o grupo de palavras outros – **SIGEF, tecnologia, curso, SAT, equipamentos, integração, auditoria e informação**, juntas, representaram 47% da frequência.

A partir da apresentação dos resultados encontrados para a categoria analítica em foco, obtêm-se evidências para afirmar que os produtos desenvolvidos pelos programas

estudados caminharam para o aprimoramento da qualificação dos servidores, bem como para a modernização das tecnologias de gestão - tanto no que se refere à aquisição de equipamentos quanto no que tange aos sistemas informatizados. Cabe ratificar que tais evidências vão ao encontro dos preceitos da Nova Administração Pública ao preconizar a busca por contínuos aumentos na produtividade econômica, viabilizados pela adoção de tecnologias sofisticadas de organização e informação. Essas tecnologias, somadas a uma maior qualificação profissional dos servidores, apontam para o aumento na arrecadação de impostos, removendo barreiras tradicionais entre trabalho do setor público e trabalho do setor privado (HOOD, 1991, 1995; POLLITT, 2007).

6.3 CATEGORIA 3 - DISCIPLINA NO USO DE RECURSOS, PADRÃO DE DESEMPENHO E CONTROLE DE RESULTADO

Esta categoria envolve os projetos relacionados ao desenvolvimento de ferramentas que permitiram o uso dos recursos com maior racionalidade, possibilitaram melhoria nos controles e estabelecimento de medidas de desempenho.

A **modernização da auditoria fiscal**, ocorrida, principalmente, em virtude da implantação do sistema de auditoria fiscal, projeto que começou a ser executado com o PNAFE e recebeu recursos também do PROFISCO I, proporcionou acesso instantâneo às informações pertinentes aos processos relacionados à gestão tributária do estado de Santa Catarina. Essa modernização possibilitou um controle maior e mais confiável acerca das informações relacionadas às atividades de fiscalização tributária, possibilitando, desse modo, ao estado realizar previsões de receita e controle sobre cobranças tributárias com muito mais segurança. Sobre esse tema, o entrevistado E06 fez a seguinte análise: *“a minha percepção é de que é inegável que o PROFISCO I, realmente, serviu para subir alguns degraus de qualidade no trabalho que a Fazenda faz, na gestão da secretaria como um todo – especialmente na gestão tributária”*. Nesse mesmo sentido, o entrevistado E05 complementou: *“A Fazenda, depois que implantou as modificações da modernização, era tida como uma das melhores do Brasil. Hoje, ela ainda está à frente de muitos estados. Até este ano [2019], a nossa receita tributária é superior a todo mundo. Hoje, nós somos reconhecidos por nossa gestão”*.

Entre os principais resultados dos produtos do PROFISCO I, está a contribuição para o **incremento na arrecadação de tributos** estaduais (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017). Conforme afirmou o entrevistado E05,

o PROFISCO I teve ênfase na melhoria da capacidade de arrecadação dos estados. Teve ênfase no aumento da receita do estado. A arrecadação subiu muito. Os controles aumentaram. Não tem comparação – o que fazíamos antes e depois da modernização tributária têm uma diferença enorme. E o resultado disso, entre outros, está no aumento da arrecadação (E05).

Sobre o aumento na arrecadação, na Tabela 1, discriminam-se as metas e os resultados referentes ao ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, ao ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias varejista, e ao incremento na arrecadação de Tributos das empresas que correspondem a 80% da arrecadação estadual.

Tabela 1: Distribuição da arrecadação de impostos do governo do estado de Santa Catarina nos anos de 2009, 2013 e 2016

	1	2	$\Delta 2/1$	3	$\Delta 3/1$	4	$\Delta 4/1$
Imposto	Linha base 2009	Meta	%	Resultado 2013	%	Resultado 2016	%
ITCMD	R\$ 81.601.519,16	R\$ 97.921.184,32	20,00%	R\$ 155.035.063,47	89,99%	R\$ 288.414.861,70	253,44%
ICMS varejo	R\$ 1.604.343.953,98	R\$ 1.764.778.349,38	10,00%	R\$ 1.654.725.282,63	3,14%	R\$ 1.802.763.469,62	12,37%
Tributos	R\$ 12.613.771.134,98	R\$ 13.843.214.650,67	9,75%	R\$ 16.726.300.267,79	32,60%	R\$ 16.429.369.432,30	30,25%
Total	R\$ 14.299.716.608,12	R\$ 15.705.914.184,37	9,83%	R\$ 18.536.060.613,89	29,63%	R\$ 18.520.547.763,62	29,52%

Fonte: Elaborada pela autora, adaptado de Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2017)

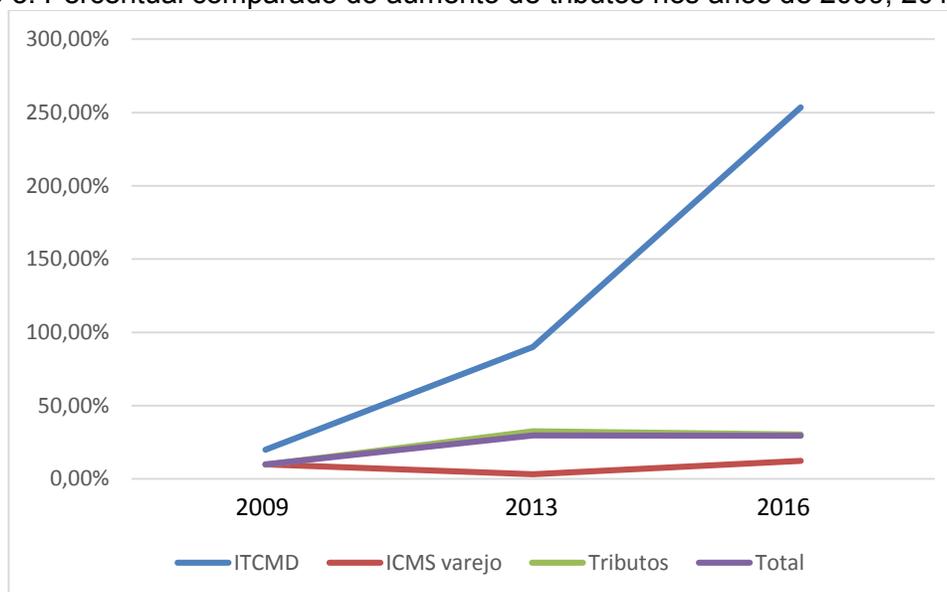
Conforme evidenciado na Tabela 1⁵, sobre o incremento na arrecadação do ITCMD, tinha-se uma linha de base, no ano de 2009, de R\$ 81.601.519,16, e meta prevista de R\$ 97.921.184,32. Para o ICMS varejista, a linha de base era de R\$ 1.604.343.953,98, com meta de R\$ 1.764.778.349,38. O incremento na arrecadação de Tributos das empresas que correspondem a 80% da arrecadação estadual tinha linha de base de R\$ 12.613.771.134,98 para os quais foi definida a meta de R\$ 13.843.214.650,67. Ainda como posto na Tabela 1, observa-se que os resultados obtidos superaram as metas estabelecidas nos três tributos, quando comparados com os resultados dos anos de 2013 e 2016, com destaque para o ITCMD, o qual obteve maior percentual de aumento, em relação à linha de base, conforme

⁵ Os valores da tabela foram deflacionados de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – INPC do ano de 2016.

detalhado no Gráfico 3.

O Gráfico 3 ilustra o comportamento, nos períodos de 2009, 2013 e 2016, do ITCMD, ICMS varejista e dos Tributos das empresas que correspondem a 80% da arrecadação estadual.

Gráfico 3: Percentual comparado do aumento de tributos nos anos de 2009, 2013 e 2016



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2017)

No Gráfico 3, demonstra-se a evolução da arrecadação do ITCMD, que teve um aumento de 89,99% em 2013, e outro, de 253,44%, em 2016, quando comparado à meta estipulada em 2009. No que tange ao ICMS varejista, observa-se um aumento de 3,14% em 2013, e 12,37% em 2016. Os tributos das empresas que correspondem a 80% da arrecadação estadual tiveram um aumento percentual de 32,60% em 2013, e 30,25% em 2016. No total, as três categorias de tributos, que tinham uma meta prevista de aumentar 9,83%, tiveram uma elevação percentual de 29,52%.

Em contraposição aos resultados acerca do aumento da arrecadação tributária, apontado como resultado dos programas de modernização, identificou-se a análise do entrevistado E06 que, em sua exposição, contesta, de certa forma, a relação causa e efeito entre os programas de modernização e a arrecadação de Santa Catarina. Afirmou o entrevistado que a *“dinâmica da economia tem muito mais impacto na arrecadação do que um sistema informatizado decente”* (E06). Contudo, o mesmo entrevistado reconhece que a

qualidade da gestão teve resultados práticos advindos dos programas.

[...] a Secretaria da Fazenda tem um conjunto de ferramentas tecnológicas que foram baseadas, fortemente, em investimentos provindos do PNAFE e do PROFISCO I, que permitem a ela fazer um trabalho de boa qualidade, e isso tem resultados diretos na gestão de recursos e também na arrecadação. Isso eu vejo como um resultado prático de bom aproveitamento de um recurso, sem estabelecer relação de causa e efeito (E06).

Cabe salientar, ainda, que, entre os entrevistados, a arrecadação de tributos foi evidenciada como um importante fator na definição de prioridades dos projetos.

[...] ao invés de fazermos um projeto que visava ao mapeamento de processo - que é um projeto que depende de maturidade, de treinamento, e pode levar anos para trazer resultado - vamos pegar esse recurso e investir em uma ferramenta de *business intelligence* - BI, porque, em seis meses, a gente está com a redundância do sistema toda duplicada e o projeto está pronto. O BI se paga muito rápido. É um investimento que, em duas operações fiscais que a Fazenda faz, recupera-se todo esse dinheiro. Então, se é bem justificado, o banco acata a mudança de prioridade, de projeto, até determinado momento. Tem momento que ele não acata mais. Por exemplo, no último ano do projeto, não se pode mudar muita coisa (E02).

A eliminação do custo anual de aluguel com sistemas e do custo de processamento dos documentos de arrecadação de tributos compõe também o resultado obtido com o PROFISCO I. O custo com aluguel de sistema somado ao de processamento de documentos totalizava R\$ 324 milhões, em 2009, e passou a zero em 2013, a partir do uso dos sistemas próprios da Secretaria da Fazenda (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017).

O aumento do indicador de **recuperação de créditos tributários** inscritos em dívida ativa caracteriza outro resultado do PROFISCO I, também identificado pelo entrevistado E08, explicitando que “o PROFISCO I teve ênfase na melhoria da capacidade de arrecadação dos estados. Teve ênfase em receita. E esses resultados foram possíveis também pelo trabalho conjunto com a procuradoria, que atua de forma mais eficiente na recuperação de créditos tributários”.

Na Tabela 2, são demonstrados os valores relativos à recuperação de créditos

tributários, referentes aos anos de 2009, 2014 e 2016⁶.

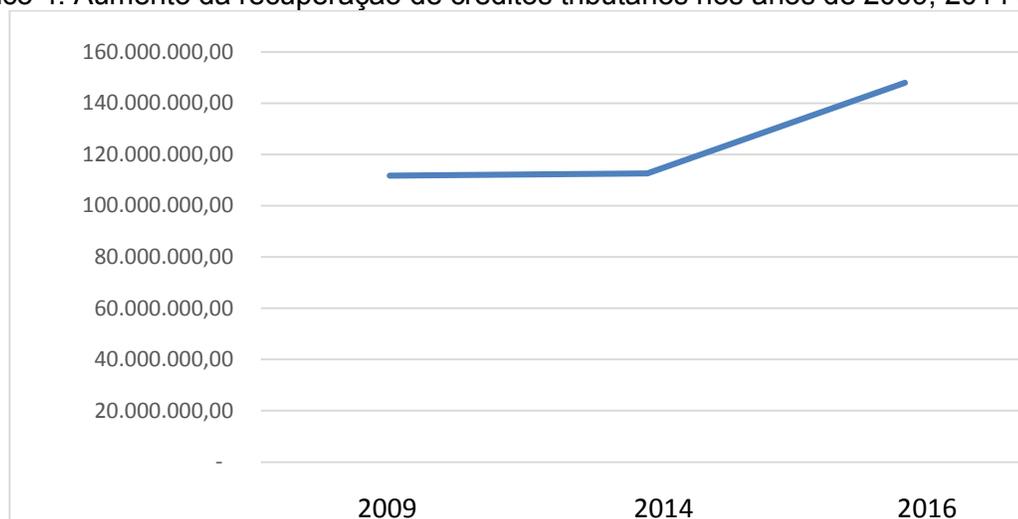
Tabela 2: Distribuição da recuperação de créditos tributários nos anos de 2009, 2014 e 2016

1	2	3	$\Delta 3/2$	4	$\Delta 4/2$
Linha base 2009	Meta	Resultado 2014	%	Resultado 2016	%
R\$ 124.295.142,76	R\$ 111.767.592,34	R\$ 112.568.319,33	0,72%	R\$ 148.024.179,54	32,44%

Fonte: Elaborada pela autora, adaptado de Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2017)

Conforme evidenciado na Tabela 2, a recuperação de créditos tributários tinha uma linha de base, no ano de 2009, de R\$ 124.295.142,76 e uma meta definida de R\$ 111.767.592,34, cujo aumento linear pode ser observado no Gráfico 4.

Gráfico 4: Aumento da recuperação de créditos tributários nos anos de 2009, 2014 e 2016



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2017)

Cabe ressaltar que a meta foi definida abaixo da linha de base em virtude de o estado ter editado uma medida provisória de refinanciamento de dívida, a qual acarretou o aumento do crédito tributário do ano de 2009 e, conseqüentemente, da linha de base do ano. Contudo, a meta traçada foi alcançada em 2014, perfazendo um aumento de 0,72% em relação à meta. Em 2016, a meta foi batida com o dobro do previsto para o período, totalizando 32,44% de aumento.

⁶ Os valores da tabela foram deflacionados de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – INPC do ano de 2016.

Conforme evidenciado na categoria analítica “Profissionalização da Gestão”, tanto o PNAFE quanto o PROFISCO I tiveram projetos voltados para a implantação ou modernização de sistemas, bem como para definição e implantação de novos modelos de gestão. De acordo com a Secretaria de Estado da Fazenda (2017), um dos principais produtos desenvolvidos nesta área foi a implantação do **sistema de auditoria e controle interno**, que possibilitou maior controle do destino e uso dos recursos repassados pelo estado ao próprio estado de Santa Catarina.

Ressalta-se que, até a implantação do sistema de auditoria, os documentos decorrentes do trabalho de fiscalização tributária eram emitidos, praticamente, de forma manual, e toda a documentação era armazenada exclusivamente em papel, gerando uma série de dificuldades e problemas. O sistema trouxe benefícios imediatos aos fiscais de tributos, bem como aos responsáveis pelas atividades necessárias para a fiscalização e arrecadação tributária. Esses resultados proporcionaram acesso instantâneo aos dados de fiscalização, às ações fiscais, e aos documentos emitidos durante a ação fiscal, além do substancial aumento da produtividade do agente fiscal, decorrente das interfaces integradas do novo sistema, que possibilitaram a criação, em meio eletrônico, de todos os documentos relativos à ação fiscal (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA, 2003).

A redução do tempo que a informação fica disponível para que seja realizada a programação financeira, possibilitada pelo SIGEF, que teve recursos disponíveis em ambos os programas, PNAFE e PROFISCO I, constitui outro resultado. Evidencia-se que o tempo de resposta para uma solicitação de informação financeira era de um dia em 2009 e, a partir de 2013, passou a acontecer de forma instantânea, *on line* (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017). Essa agilidade para disponibilizar a informação foi assim retratada pelo entrevistado E04:

[...] não tem como contestarmos que as nossas instituições melhoraram muito ao longo do tempo. Elas foram melhorando em termos de equipamentos, de qualidade na gestão, especialmente quando voltamos a atenção para a gestão financeira do estado. Hoje, Santa Catarina tem controle sobre todos os pagamentos realizados no exercício fiscal e isso deve-se, resumidamente, ao SIGEF (E04).

Pelo PROFISCO I, foi realizada a revisão e implantação do **modelo de funcionamento da corregedoria**, visando primar pela legalidade, probidade e qualidade dos

atos praticados pelos servidores da fazenda estadual, no intuito de assegurar a eficiência e efetividade dos serviços prestados pela instituição (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017).

Segundo afirmou o entrevistado E03, o principal resultado na corregedoria foi a *“implantação do Código de Ética. Não tivemos outros grandes resultados sobre esse produto”*. Em tempo, esclarece-se que, de acordo com a Secretaria de Estado da Fazenda (2017), o Código de Ética rege o Conselho de Ética, que representa os servidores da Fazenda na Corregedoria e tem por finalidade orientar e atender as consultas de servidores acerca da ética profissional a ser observada no tratamento entre os servidores, os cidadãos, e os contribuintes, e no trato e zelo com o patrimônio público.

Deve-se destacar, ainda, que a implantação do código de ética vai ao encontro do preconizado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, sendo determinante para criar o arcabouço jurídico necessário e instituir, formalmente, a ética no exercício da função pública (BRASIL, 1998).

A **redução do tempo médio de tramitação nos processos** da PGE, viabilizada com a implantação e posterior modernização do PGE.net, realizada no PNAFE e PROFISCO I, conforme mencionado na categoria analítica “Profissionalização da gestão” caracteriza outro resultado dos programas (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017). As respostas dos entrevistados ilustram a redução do tempo de tramitação, bem como a melhoria na gestão dos processos na Procuradoria, conforme se observa no depoimento do entrevistado E07: *“O PNAFE permitiu uma evolução bárbara dos números da procuradoria. O número de processos aumentou e ia aumentando gradualmente, mas nós já nos sentimos preparados, tecnologicamente falando”*. Na mesma linha, complementa o entrevistado E08: *“Acredito que a procuradoria aproveitou muito bem o momento, porque outras procuradorias demoraram mais para se modernizar e devem ter sofrido muito mais do que nós. Nós não”*.

No que tange à meta prevista para a tramitação de processos na procuradoria, tomou-se como base o tempo de tramitação de 2009, que era de sete dias. Estabeleceu-se uma meta de um dia, que foi alcançada em quatro anos, isto é, no ano de 2013 (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017).

O **programa de educação fiscal** foi desenvolvido a partir do PNAFE e reestruturado no PROFISCO I. Em parceria com a Secretaria de Estado da Educação, a Secretaria da Fazenda desenvolveu um programa que constou de estudos, capacitação, produção de atividades de aprendizagem, produção de material didático, seminários, cursos de aperfeiçoamento para professores do ensino fundamental e médio e culminou com a criação de uma disciplina transversal, denominada educação fiscal. (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2003, 2017). Este produto compunha um programa executado pelo Estado brasileiro através de seus órgãos federais, estaduais e municipais, visando a construção da consciência cidadã, a criação de ações que dessem a oportunidade de a sociedade participar da gestão pública através de suas representações locais.

No que concerne à educação fiscal, ela possibilita o desenvolvimento da consciência crítica da sociedade em prol do exercício do controle fiscal, informa acerca da função socioeconômica dos tributos, disseminando conhecimento sobre a administração pública, fiscalização e a aplicação dos recursos públicos. De acordo com o entrevistado E03, *“a partir desse programa pudemos desenvolver matérias interdisciplinares nas escolas, promover muita capacitação de professores da rede estadual e municipal, e acredito que pudemos sensibilizar muitas pessoas com o tema da educação fiscal”*. Os resultados⁷, em Santa Catarina, abrangeram, aproximadamente, 100 mil crianças, 4 mil professores, 240 escolas, 18 Secretarias Regionais de Educação.

Apesar dos avanços proporcionados na gestão do uso de recursos, nos padrões de desempenho e controle de resultado, algumas lacunas foram evidenciadas pelos entrevistados como pontos que ficaram pendentes no desenvolvimento dos programas. Como retratado anteriormente, o PNAFE teve um investimento forte em capacitação, foi o grande produto desse programa, além do desenvolvimento da parte tecnológica e de gestão. Contudo, de acordo com o entrevistado E04,

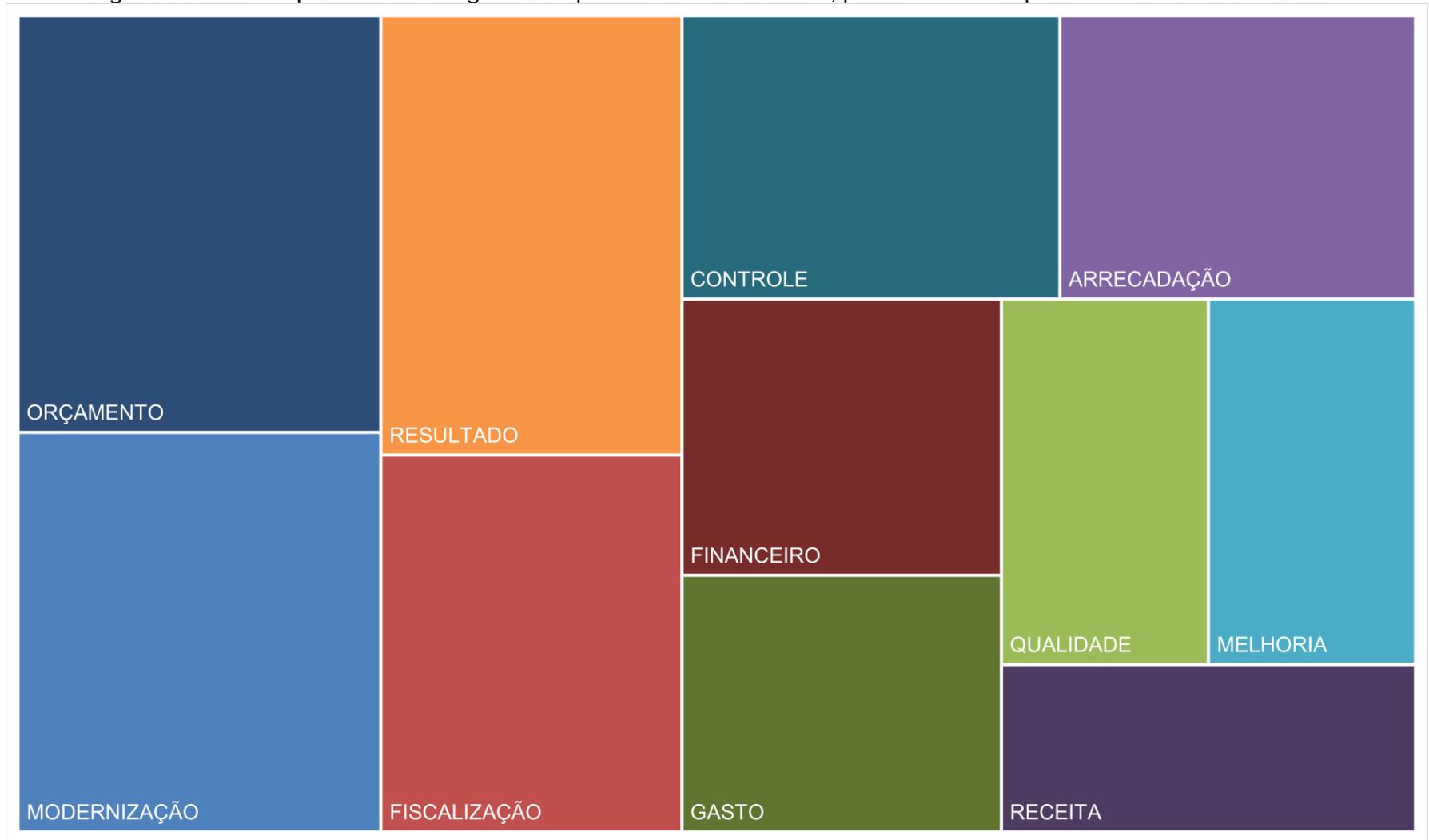
faltou, em Santa Catarina, trabalhar mais fortemente nas ferramentas de gestão que dão suporte à execução dos processos. A questão toda de gestão e redesenho de processos até tiveram, mas foram muito pontuais. Os programas foram mais voltados para aquilo que é o mais fácil - compra de equipamentos. Compra de equipamentos e desenvolvimento de sistema. O sistema, sozinho, não dá conta. E o equipamento sozinho também não dá (E04).

⁷ Informações retiradas do site/www.educacaofiscal.com.br/pgs/sobre-o-programa/programa/1/. Acesso em 11 de nov. 2020.

Observa-se, também, certo descontentamento em relação ao avanço esperado e de fato realizado pelos programas no depoimento de outros entrevistados: *“A gente foi enfraquecendo, em Santa Catarina, essa relação a ferramentas de gestão, e isso deve ser levado em consideração nos próximos programas de modernização. Andamos, modernizamos, avançamos, mas não, o quanto deveríamos”* (E06).

Os resultados evidenciados pelos entrevistados podem ser confirmados pela árvore de palavras, apresentada na Figura 4, elaborada a partir da submissão das entrevistas ao tratamento pelo *software* NVivo.

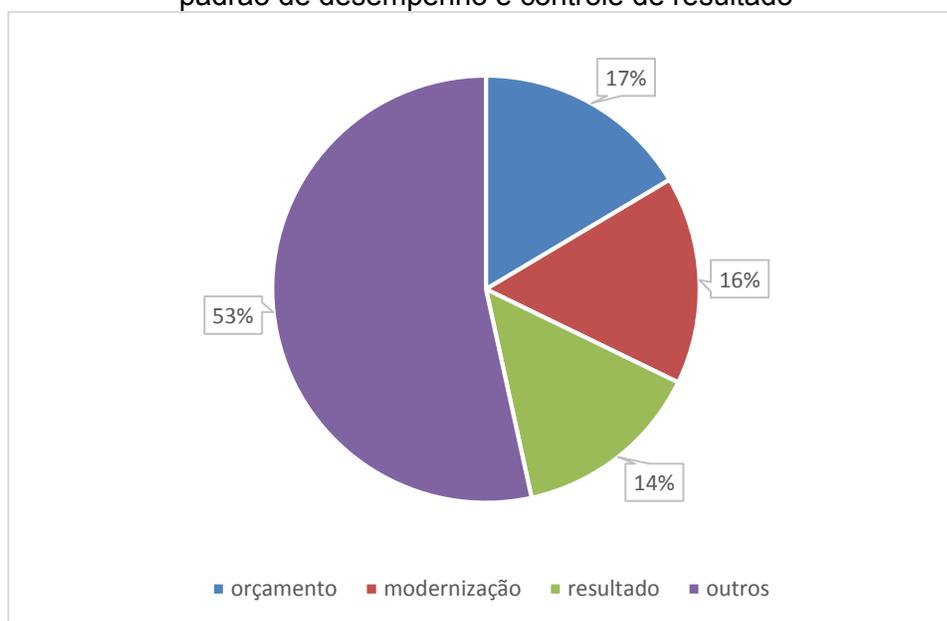
Figura 4: Árvore de palavras da categoria Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado



Fonte: Elaborada pela autora, a partir do conteúdo das entrevistas e do *software* NVivo (2020)

Dessa forma, relacionadas com a terceira categoria analítica – “Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado”, foram identificadas, com maior frequência, as seguintes palavras – **orçamento, modernização, resultado, fiscalização, controle, arrecadação, financeiro, gasto, qualidade, melhoria e receita**. Evidencia-se que tais palavras se encaixam na categoria em foco, pois estão correlacionadas com a **modernização da auditoria fiscal**, com a contribuição para o **incremento da arrecadação tributária**, com a influência para a **recuperação de créditos tributários**, com as atividades de **controle e auditoria**, com maior **controle da dívida**, e com a **redução nos indicadores de tempo de tramitação de processos**, todos resultados do PNAFE e PROFISCO I, apresentados nesta categoria de análise.

Gráfico 5: Frequência das palavras mais evidentes para a categoria Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado



Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Conforme se observa no Gráfico 5, entre as palavras de maior ocorrência na categoria “Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado”, a expressão **orçamento** representou 17% da frequência, e as palavras **modernização** e **resultado** 16% e 14% de ocorrência, respectivamente. O grupo de palavras representado pela expressão outros - **fiscalização, controle, arrecadação, financeiro, gasto, qualidade, melhoria e receita**, obteve o percentual de 53%.

Os resultados apresentados na categoria analítica “Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado” estão voltados para ações de modernização da fiscalização e controle tributário, de aumento da eficiência dos tempos de atendimento, e de educação fiscal. Cabe ressaltar que tais resultados vão ao encontro das práticas que incluem maior ênfase no desempenho, na disciplina e na parcimônia no uso dos recursos, e maior ênfase em resultado - práticas originadas no mercado, com ênfase na esfera econômico-financeira do estado (HOOD, 1995; PAES de PAULA, 2005b; POLLITT, 2007). Ressalta-se, ainda, que os produtos desenvolvidos pelos programas estudados e destacados nesta categoria convergem, também, para o princípio do Governo de resultados, em que os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* pelo foco no controle de *outputs*, bem como no impacto de suas ações (OSBORNE e GAEBLER, 1994).

6.4 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

Nesta seção, sintetiza-se a análise dos resultados obtidos com a implantação dos programas de modernização em Santa Catarina, à luz da lente teórica da Nova Administração Pública. Essa análise dos resultados foi organizada a partir das categorias analíticas definidas para esta pesquisa, quais sejam – “Práticas de gestão privada”, “Profissionalização da gestão” e “Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado”.

Na primeira categoria analítica – “Práticas de gestão privada”, foram analisados os projetos relacionados à implantação de práticas de gestão utilizadas em empresas privadas na administração pública. Assim, foram identificadas, nesta tese, práticas, como - desenvolvimento de um diagnóstico organizacional e do planejamento estratégico da Secretaria de Estado da Fazenda; elaboração de um programa de identidade visual; e realização de ações de *benchmarking*, viabilizadas por intermédio de consultorias e do intercâmbio de experiências entre unidades da federação e entre outros países.

A descrição e análise dos resultados para a categoria analítica “Práticas de gestão privada” permitiu inferir que eles se coadunam com a teoria da Nova Administração Pública, uma vez que demonstraram a influência que as práticas do setor privado exercem na gestão dos programas no estado de Santa Catarina, preconizando a apropriação de conceitos de negócios, técnicas e mecanismos de mercado, advindos da gestão privada (HOOD, 1995;

ABRUCIO, 1997; POLLITT, 1990, 2007). Quanto aos produtos desenvolvidos pelos programas, é possível afirmar que se voltaram para a introdução de novas técnicas de gestão, tomadas a partir do setor privado, acreditando no ideal de que “o governo deve ser tocado como um negócio” (DENHARDT, 2012, p. 203). Acrescenta-se que a adoção dessas técnicas reforçou as orientações do Plano Diretor da Reforma do Estado, marcado pela introdução de ferramentas gerencialistas (COSTA, 2008).

A categoria “Profissionalização da gestão” envolveu os resultados relacionados a projetos de implantação de sistemas de informação e gestão, ao aprimoramento de sistemas por intermédio da manutenção evolutiva dos módulos, e ao desenvolvimento de programas de capacitação. Entre os sistemas implantados, destaca-se o SAT, que controlou toda a gestão tributária do estado; o sistema de auditoria fiscal, que proporcionou a sistematização de todas as ações praticadas pelo agente de fiscalização de tributos; o SINTEGRA, criado para administração e operacionalização de atividades de fiscalização tributária, possibilitando, assim, a troca informações fiscais com os demais estados brasileiros; o SIGEF, que representou o sistema oficial de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade do estado de Santa Catarina; o PGE.net, responsável por todo o gerenciamento dos processos que tramitam na Procuradoria; e o SGP-e, sistema de gestão de informações, processos administrativos e documentos eletrônicos. Além dos sistemas relacionados, realizou-se o mapeamento topográfico e a atualização da base cartográfica do estado. Foi desenvolvido também um programa de capacitação de servidores. Por fim, evidenciam-se, ainda, os resultados relacionados à revitalização e modernização do espaço físico da Secretaria da Fazenda e a conclusão da obra referente às instalações físicas da escola fazendária, bem como aquisição de mobiliário e equipamentos de informática.

A partir da apresentação dos resultados encontrados para a categoria analítica – “Profissionalização da gestão”, é possível afirmar que os produtos desenvolvidos conduziram principalmente para o aprimoramento da qualificação dos servidores e para a modernização das tecnologias de gestão. Cabe ratificar que tais evidências vão ao encontro dos preceitos da Nova Administração Pública ao preconizar a busca por contínuos aumentos na produtividade econômica, viabilizados pela adoção de tecnologias sofisticadas de organização e informação, as quais, somadas a uma maior qualificação profissional dos servidores, apontam para o aumento da arrecadação de impostos, removendo barreiras

tradicionais entre trabalho do setor público e trabalho do setor privado (HOOD, 1991, 1995; POLLITT, 1990, 2007).

Por fim, para a categoria “Disciplina no uso dos recursos, padrão de desempenho e controle de resultado”, foram encontrados projetos relacionados ao desenvolvimento de ferramentas que permitiram o uso dos recursos com maior racionalidade, e possibilitaram melhoria nos controles e estabelecimento de medidas de desempenho.

A modernização da auditoria fiscal foi um resultado que proporcionou acesso instantâneo às informações pertinentes aos processos relacionados à gestão tributária do estado de Santa Catarina. Outros dois projetos, desenvolvidos e analisados dentro dessa terceira categoria analítica, foram: um, a revisão e a implantação do modelo de funcionamento da corregedoria, no intuito de assegurar eficiência e efetividade dos serviços prestados pela instituição; e dois, o desenvolvimento do programa de educação fiscal, composto de estudos, capacitação, produção de atividades de aprendizagem, produção de material didático, seminários, cursos de aperfeiçoamento para professores do ensino fundamental e médio, culminando com a criação de uma disciplina transversal, denominada educação fiscal (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2003, 2017).

Salienta-se que os resultados apresentados na categoria analítica “Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado” voltaram-se para ações de modernização da fiscalização e controle tributário, de aumento da eficiência dos tempos de atendimento, e de educação fiscal. Tais resultados vão ao encontro das práticas que incluem maior ênfase no desempenho, na disciplina e parcimônia no uso dos recursos, com maior ênfase em resultado - práticas originadas no mercado, com ênfase na esfera econômico-financeira do estado (HOOD, 1995; PAES de PAULA, 2005b; POLLITT, 2007). Evidencia-se, ainda, que os produtos desenvolvidos pelos programas estudados e destacados nesta categoria convergiram, também, para o princípio do Governo de resultados, pelo qual os governos devem transferir o foco do controle de *inputs* para o controle de *outputs*, bem como para o impacto de suas ações (OSBORNE e GAEBLER, 1994).

7 GESTÃO DOS PROGRAMAS E OS RESULTADOS ALCANÇADOS

Os programas estudados nesta pesquisa foram desenvolvidos por longos períodos. O PNAFE se estendeu de 1997 a 2004, totalizando oito anos de desenvolvimento de projetos. O PROFISCO iniciou em 2010 e foi até 2017, somando sete anos de programa. Neste estudo, identificou-se que, durante os anos de execução dos programas, contingências interferiram na definição de prioridade e continuidade dos projetos, bem como nos resultados alcançados. Entende-se que tais constatações, embora consideradas rotineiras na gestão de projetos tanto na esfera pública quanto na privada, merecem ser comentadas no corpo deste trabalho.

Desse modo, neste capítulo são apresentadas considerações acerca da definição de prioridades nas ações dos programas, e da continuidade dos projetos, assim como são evidenciados os resultados identificados nesta pesquisa, bem como o legado deixado para o estado de Santa Catarina, a partir da implantação dos projetos oriundos do PNAFE e do PROFISCO I.

7.1 DEFINIÇÃO DE PRIORIDADE E CONTINUIDADE DOS PROJETOS

Apresentados os resultados decorrentes da implantação dos programas dentro das categorias analíticas desta tese, nessa seção, são tecidas algumas considerações, tangentes ao processo relacionado à gestão dos programas como um todo - desde a adesão a eles pelo estado de Santa Catarina, perpassando pela conduta norteadora das prioridades de ação e continuidade dos projetos, seguindo pelas influências inerentes a esse processo até, por fim, apresentar as ponderações no que tangem aos resultados alcançados em Santa Catarina.

A adesão a programas como o PNAFE e o PROFISCO I, cujos resultados são analisados neste estudo, trouxe aos estados a possibilidade de abertura para financiamentos, e essa possibilidade se mostrava positiva para investimentos em projetos para os quais os estados não tinham orçamento que permitisse a realização rotineiramente. Observa-se que a prática comum na gestão dos recursos públicos é prover o pagamento das despesas correntes, responsáveis pela manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, tais como despesas com pessoal, aquisição de bens de consumo, pagamento de serviços terceirizados, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone.

Outrossim, as despesas de capital, que contribuem para a produção ou geração de novos serviços, que integram o patrimônio público, acabam sendo destinadas em maior proporção para órgãos que exercem atividades-fim, e são designadas, prioritariamente, à construção de hospitais, escolas, obras públicas, aquisição de bens imóveis, aquisição de *softwares*. Diante disso, evidencia-se, então, que é mais difícil para os órgãos que exercem atividades-meio - tais como Secretaria da Fazenda, da Administração, a Procuradoria - obterem recursos provenientes da receita pública para fazer investimentos. Nesse sentido, os programas de financiamento proporcionados ao estado, como no caso do PNAFE e do PROFISCO I, possibilitaram essa abertura, permitindo acesso a recursos para investir em desenvolvimento de pessoal, tecnologia de gestão, *hardware, software*.

Para ilustrar essa análise com resultado das entrevistas, transcreve-se a afirmação do entrevistado E01, retratando que *“a importância dos financiamentos externos é enorme, sendo que, para grandes investimentos, é muito difícil o estado desenvolver alguma ação sem financiamento - seja para execução de obras de altos vultos ou até grandes investimentos em tecnologia”*. Em linha idêntica, o entrevistado E06 corrobora esse pensamento, evidenciando:

[...] o financiamento externo é uma esperança. Os estados brasileiros têm carências que são financeiras, de investimento. Ainda é necessário investir em mais inteligência, em ferramentas que permitam fazer gestão da informação, pois temos muitos dados e pouquíssima informação. Precisamos nos envolver nessa história de financiamentos externos de forma minimamente consistente e permanente. Então, o PNAFE e o PROFISCO I materializam, de alguma forma, esse envolvimento (E06).

Com essas afirmações apresentadas, ratifica-se que os recursos provenientes de financiadores externos ao estado, permitem o desenvolvimento de atividades relacionadas ao aprimoramento da gestão da informação e da tecnologia, as quais podem ser viabilizadas pela aquisição de novos equipamentos, pela modernização dos sistemas informatizados de gestão, pela capacitação de pessoal. Esta pesquisa evidenciou que, diante da necessidade de desenvolver programas de modernização, a entrada de recursos financeiros no estado é bem vista sob o olhar dos entrevistados. A partir do momento em que começam a ser feitas as primeiras reuniões para discutir um novo programa, já começam a ser estudadas as

normativas dos programas e identificadas as demandas que podem ser contempladas e, assim, começam a ser definidas as linhas de ação a serem trabalhadas. Dentro das normativas dos programas e das demandas por parte do estado, abre-se uma série de possibilidades de campos de ação.

Especificamente quanto às linhas de ação, percebeu-se, nos programas analisados, uma conduta norteadora que permeia a definição das prioridades, bem como a continuidade dos projetos, de forma a influenciar esse processo. Diante dessa percepção, no que tange à definição dos projetos de cada programa, houve uma definição inicial estabelecida pela Secretaria da Fazenda, em concordância e com aprovação do BID. Tais definições surgiram nas primeiras reuniões, organizadas para discussão do programa a ser iniciado e das quais participaram, inicialmente, servidores que ocupavam posições estratégicas no organograma da Secretaria da Fazenda. Conforme os trabalhos foram avançando, outros servidores, de áreas mais técnicas, foram chamados a participar e, assim, foram sendo levantadas as demandas, definidos planos de ação e projetos a serem executados. Cabe evidenciar que servidores das demais secretarias que participaram nos programas também foram chamados para a discussão, ainda que, muitas vezes, nessa etapa, as linhas de ação já estivessem definidas, cabendo aos participantes das secretarias externas apenas opinar e desenvolver os termos de referência para aquisição ou contratação dos produtos em foco.

Todo o processo, que decorreu desde a formatação da carta-consulta, aprovação do financiamento, definição de linhas de ação e prioridades, foi conduzido pela equipe de projeto, liderada por um coordenador, responsável por formar sua equipe de trabalho e integrar as áreas funcionais da secretaria. Essa equipe ficou responsável pelo processo de elaboração da carta-consulta e do plano de ação do investimento. Considerando que a elaboração da carta-consulta é uma atividade típica de planejamento, a equipe de projeto desenvolveu um programa de trabalho para ser aprovado pela autoridade a qual estava vinculada, neste caso, o secretário da pasta. Conforme já referido nesta tese, todo esse processo contou com apoio dos consultores do BID.

No depoimento dos entrevistados, foi evidenciado que, durante a execução dos programas, de forma recorrente, foram realizadas adequações, alterações e trocas de projetos. Nesse sentido, salienta-se que, após a aprovação da carta consulta e do programa de trabalho, estando definidas as linhas de ação e de produtos a serem desenvolvidos,

qualquer alteração realizada nesses quesitos demandava, antes, consulta ao BID. A retirada de algum projeto e colocação de outro no lugar, qualquer alteração no cronograma de execução ou de valores orçados, precisava ser justificada e aprovada pelo banco. Conforme fica explícito pelo entrevistado E02,

eles [BID] são muito criteriosos para permissão dessas trocas, você tem que justificar muito bem, principalmente considerar que os projetos aprovados estão conectados com metas maiores. Então, você tem meta de projeto, tem meta do programa, meta do contrato. Se você vai sacar esse projeto aqui, ele vai comprometer uma meta lá na frente? É isso que eles avaliam bem. Essas últimas alterações conseguiram fazer, porque os projetos que entraram também eram importantes (E02).

A troca de prioridades existe; é ação corriqueira nos programas e, de acordo com o que expressou o entrevistado E06, *“isso pode acontecer na iniciativa privada também. A empresa que tenha uma unidade de projetos vai ter, em algum momento, em função de mercado ou de uma estratégia emergente, a priorização ou descontinuidade de projeto. Isso é bem comum, não enxergamos isso como um problema, tampouco o BID”*.

Cabe ressaltar que a troca de prioridades nem sempre reflete na retirada completa de um projeto para inserção de outro.

Tivemos alterações no projeto, especialmente no PROFISCO I. Quando eu fui chamado para assumir a gestão do projeto, me apresentaram o contrato. Eu disse ‘de jeito nenhum, vamos ter que começar tudo de novo’. A partir desse ponto, fizemos mudanças drásticas para adaptar o projeto e desenhar um contrato que atendesse às nossas necessidades à época (E07).

Apesar da constatação de trocas de prioridades, o entrevistado E02 enfatizou que *“os projetos do PROFISCO I têm início, meio e fim. Nem que troque no meio, o início e o fim. Nós fechamos o PROFISCO I. Usamos todos os recursos. Não deixamos de utilizar recurso. Não sobrou dinheiro, mas também não faltou”*. No que tange a essa declaração do entrevistado E02, cabe esclarecer que, quando da aprovação de um programa, é feita a previsão dos projetos a serem desenvolvidos nele, assim como a previsão dos recursos financeiros a serem disponibilizados ao longo do programa. Nesse sentido, o entrevistado E02 em sua afirmação, referia-se ao montante financeiro aprovado para os PROFISCO I, que foi utilizado em sua totalidade, não sendo necessário fazer a devolução de recursos para o

BID. Isto é, por mais que tenham sido realizadas trocas de prioridades nos projetos, o programa cumpriu com as suas obrigações no que concerne aos projetos e linhas de ação aprovadas inicialmente, de forma que a Secretaria da Fazenda recebeu todo o valor monetário previsto para o PROFISCO I. Cabe salientar que, se o banco verificasse que algum recurso estava sendo utilizado para outro fim que não os aprovados, ele faria o bloqueio do repasse de valores para o mutuário.

Ainda referente à existência das trocas e alterações, o entrevistado E06 posiciona-se, afirmando que *“a diferença entre o que foi planejado no início em comparação ao que foi efetivamente executado é enorme nos projetos que eu tenho conhecimento, inclusive com muitas doses de improviso para não perder recurso”*. Nessa mesma linha, o entrevistado E01 expressa-se, afirmando que *“se é para devolver o dinheiro, então vamos renovar o parque tecnológico. E, se olharmos o objetivo fim, é muito pouco isso. O financiamento externo é voltado para as ações que o estado, por si só, não dá conta e não para aquisição de equipamentos, pura e simplesmente”*. Sobre essas duas afirmações, referindo-se às alterações nos programas, especificamente no que tange às compras feitas, de acordo com os entrevistados, isso ocorre e se justifica para que o estado não tenha que devolver dinheiro ao banco. Existe um cronograma físico-financeiro a ser seguido nos programas, uma vez que os recursos vão sendo liberados pelo BID, por partes. Então, para a liberação de uma nova parcela de recursos, o estado precisa prestar contas sobre o uso dos recursos da parcela financeira vigente. Nesse sentido, as declarações dos entrevistados indicam que, muitas vezes, foram feitas aquisições de equipamentos simplesmente para que o estado prestasse conta do uso do recurso financeiro, para que não precisasse fazer devoluções e continuasse a receber as parcelas do financiamento.

Sobre a aquisição de equipamentos, verifica-se a colocação do entrevistado E04 relatando que *“tem gestor que sente mais segurança ao assinar uma ordem para uma compra do que para a prestação de um serviço. Isso porque é como se ele não enxergasse o resultado da prestação de serviço”*. O relato do entrevistado E04 refere-se à especificidade da contratação de um serviço já que, por ser mais intangível do que a aquisição de um bem, ao assinar uma ordem de contratação, existe uma perspectiva, uma possibilidade de resultado. Por outro lado, a aquisição de um equipamento ou sistema é mais tangível, de resultado mais rápido. Essa diferença pode ser um dos fatores que faz com que o gestor

refute algumas ações e acabe priorizando outras, colocando uma em substituição a outra, dentro da mesma linha de ação, de modo a facilitar a justificativa de troca de determinado projeto. O entrevistado E02 corrobora esse entendimento, afirmando que *“percebi que acabaram focando em algumas coisas que dão resultado a curto prazo, porque algumas medidas de gestão que são necessárias dão muito trabalho e o resultado é de médio prazo”*.

Alinhando-se a essas constatações, o entrevistado E06 evidencia:

É impressionante a quantidade de alterações que têm - a diferença entre o planejado inicialmente e o executado real. Agora, o impacto que isso tem? Todos os possíveis, porque uma coisa é, com o passar do tempo, a situação muda, o problema muda e a solução muda. Tem um lado que é normal e que é saudável que haja alterações, adaptações. Isso é saudável quando você percebe assim. Agora, na prática, o que vivenciamos foi – ‘abandona esse problema e vamos trabalhar em outro’ (E06).

Na declaração dos entrevistados, houve registro de que as trocas ocorriam em virtude de prioridades emergentes. Nesse sentido, conforme explicita o entrevistado E02, *“o que eu acompanhei bem de longe foi que os projetos mais complexos foram substituídos, foram dando lugar a outros projetos. Não por eles serem mais fáceis, mas é porque acaba ficando urgente você investir em uma outra prioridade”*.

Cabe ressaltar que, apesar de as declarações retratarem as trocas de prioridades, ao analisar todos os projetos que seriam desenvolvidos pelo PNAFE e PROFISCO I, constatou-se que apenas um projeto deixou, por completo, de estar na pauta a ser executada pelos programas. Isto é, não foram encontradas evidências de execução quanto à contratação de serviços e aquisição de bens para a implantação dos modelos de gestão de materiais, serviços e patrimônio, produto a ser desenvolvido pela Secretaria de Administração, uma vez que é o órgão gestor desse assunto e que estava previsto, inicialmente, conforme apresentado no Quadro 12 - Componentes, subcomponentes e produtos do PROFISCO I em Santa Catarina. Cabe ressaltar, ainda, que a não execução desse produto foi questionada junto aos entrevistados, os quais não se posicionaram sobre os motivos da extinção, comentando apenas que os recursos que seriam destinados a ele foram investidos em outros, sem apresentarem qualquer esclarecimento sobre quais produtos receberam o valor sobressalente.

Acrescenta-se à discussão das trocas de projetos, a questão da **influência política** evidenciada nas entrevistas. Os entrevistados relataram situações em que os projetos não foram desenvolvidos exatamente como previsto no início, ou seja, foram sofrerem alterações. Algumas vezes, isso ocorria por problemas emergentes, imprevistos surgidos no decorrer da execução, e os participantes conseguiam indicar um motivo para as alterações feitas nos projetos. Outras vezes, porém, as mudanças ocorriam sem motivo aparente ou que pudesse ser identificado, de forma que um projeto, que estava sendo discutido, de repente era “engavetado”, e outro tomava o seu lugar. Tal evidência é confirmada pelo entrevistado E01 ao retratar que, *“na estrutura do poder executivo, principalmente nas secretarias, é bem difícil gerenciar os interesses. Tentávamos colocar dentro dos projetos financiados pelo BID o que não se conseguiria executar com recurso do estado. Mas a última palavra nunca é a da gente. Tem muita influência política nesse processo”*.

Desse modo, percebeu-se que o fator influência política pode ocorrer, de forma ainda mais clara, quando as equipes de gestão, tanto de governo quanto da gestão dos próprios programas de modernização, sofrem mudanças. A declaração do entrevistado E04 confirma essas colocações, quanto às mudanças no decorrer dos programas em virtude das trocas de equipes de gestão. *“Infelizmente, dependemos de pessoas e, por mais que coloquemos os objetivos nos projetos, o tempo vai passando e podem ocorrer alterações na equipe de gestão. Pode vir um novo gestor que não entende ou ‘não casa’ com as ideias definidas como prioridade e, para ele, não fará sentido alcançar aqueles objetivos”* (E04). Especificamente quanto à influência da mudança de governo na gestão dos projetos de cada programa, o entrevistado E02 afirma que *“a descontinuidade administrativa, as trocas de governo, a burocracia, a mudança de foco, são variáveis que atrapalham o andamento dos projetos”*.

Observa-se, nesse sentido, que, nas mudanças de governo, é consenso ocorrer troca dos secretários de estado. Acerca desse acontecimento, o entrevistado E01 evidencia que *“as alterações nas prioridades decorrem da falta de capacidade de gestão, da falta de articulação do corpo técnico, mas dependem muito mais de quem é o secretário, de quem é o diretor. Tem influência política, e é normal que tenha”*. Ainda sobre a influência do secretário nos programas, o entrevistado E06 faz a seguinte constatação:

[...] hoje, temos um Secretário da Fazenda que vê com bons olhos a participação da Secretaria da Administração, eu sou testemunha pessoal. Temos um secretário aberto a encampar esse tipo de iniciativa, mas isso vai mudar, não vai ficar para sempre assim. Podemos ter um Secretário da Fazenda resistente, muito corporativista, que dificulte a participação da Administração e, com isso, não trate os projetos dela como prioritários (E06).

Uma possível solução para a questão retratada como decorrente da descontinuidade administrativa, pelas trocas de gestão, é identificada na afirmação do entrevistado E02 ao ressaltar a importância de uma equipe capacitada, preparada e engajada com os projetos. Dessa forma, *“ninguém está livre de mudar o governo no ano que vem, por exemplo, e algum projeto frear ou deixar de ser prioritário. Só que isso fica mais difícil se o projeto já estiver andando e sendo coordenado por uma boa equipe”* (E02).

Quanto à apresentação e discussão da influência política nos programas de modernização, duas considerações devem, ainda, ser analisadas. A primeira refere-se ao papel da liderança nesse processo, e a segunda tange ao fato de a gestão pública não assumir caráter apolítico. No concernente à liderança, resgata-se o argumento de Barzelay (2000) sobre que a Nova Administração Pública compõe um campo de debate acadêmico e profissional, no qual o tema liderança e operações de governo tem um lugar na discussão. Colocando-se a favor da ênfase nas pessoas, a partir da liderança participativa, na conduta do processo de modernização, Barzelay (2000) defende um argumento baseado na aplicação de doutrinas da NAP. Cabe retomar aqui, Likert (1961), autor seminal do tipo de liderança participativa, na qual prevalece a participação democrática no processo de tomada de decisões, bem como uma boa comunicação. Entre as principais características de equipes que atuam sob liderança participativa destacam-se: o sentimento de segurança coletiva, de interdependência, de motivação; a ênfase nos objetivos; o apoio mútuo; e a facilidade nas interações, características essas identificadas na condução dos programas estudados nesta tese.

No que tange ao caráter apolítico da administração pública, retoma-se a um dos aspectos centrais do modelo burocrático, que é a separação entre planejamento e execução. Segundo Secchi (2009), com base no princípio do profissionalismo e da divisão racional do trabalho, a separação entre planejamento e execução deu contornos práticos à distinção wilsoniana entre a política e a administração pública, na qual a política seria responsável pela

elaboração de objetivos, e a administração pública se responsabilizaria por transformar as decisões em ações concretas. Nesse sentido, o modelo burocrático e o modelo gerencial compartilham a manutenção da distinção wilsoniana entre política e administração pública. Sob perspectiva semelhante, a separação de funções entre política e administração permeia o modelo burocrático weberiano, em que o processo de construção da agenda pública é visto como tarefa eminentemente política, enquanto a implementação da política pública é de responsabilidade da administração. No gerencialismo, a responsabilidade pelos resultados das políticas públicas recai sobre os ombros dos políticos. Por outro lado, a distinção entre política e administração é suavizada quando evoca a descentralização do poder de decisão, o envolvimento da comunidade e de burocratas no desenho das políticas públicas (SECCHI, 2009).

A suavização da dicotomia wilsoniana é proposta por Filippin e Azevedo (2016), que apresentam uma explicação dialética, entendida como correlação tensional, que tem como resultado um amálgama, uma síntese entre as ideias que compõem o par dialético. A dialética equivale a um movimento contínuo entre os elementos que a compõem, enquanto a dicotomia proporciona uma linha divisória que separa, totalmente, a administração da política. Por essa visão, admite-se que a administração é política, mas isso seria dialeticamente. Há pelo menos dois pontos que reforçam tal proposição - a possibilidade de uma nova sistemática de articulação reflexiva; e as tentativas de superar o pensamento da dicotomia e avançar o pensamento complementarista. Trata-se de construir uma visão complexa sobre a relação entre administração e política, que venha a oferecer uma explicação instrutiva de como essa relação deve ser (FILIPPIN e AZEVEDO, 2016).

Segundo Abrucio (1997), a subestimação do conteúdo político da administração pública caracterizou-se como um dos calcanhares de Aquiles do modelo gerencial puro, que ainda tomava como base a separação entre política e administração. No entanto, observa-se que as reformas administrativas mais bem sucedidas dependeram fortemente de apoio político e da construção de novos incentivos institucionais. Por fim, ante o exposto, pode-se afirmar que a influência política na condução dos programas de modernização, descrita nesta seção, coaduna-se com o fato de a administração pública não poder ser levada como apolítica, uma vez que política e administração são interdependentes.

7.2 RESULTADOS ALCANÇADOS PELO PNAFE E PROFISCO I EM SANTA CATARINA

No decorrer deste trabalho, discorreu-se sobre os resultados alcançados pelos programas de modernização PNAFE e PROFISCO I, implantados em Santa Catarina. Tais resultados foram identificados especialmente com base na declaração dos entrevistados e nos documentos analisados. Levando em consideração esses resultados, ficou evidente um legado para o estado de Santa Catarina, relacionado ao aprendizado adquirido na condução de programas com proporções como o PNAFE e o PROFISCO I.

Um primeiro aspecto a se pontuar está relacionado ao engajamento das pessoas, uma vez que a participação dos servidores da Secretaria da Fazenda foi considerada fundamental para a execução dos programas. A fase de sensibilização, apresentada na primeira categoria analítica, bem como o programa de capacitação, constituíram aspectos considerados essenciais para o alcance dos demais resultados dos programas. Identificou-se também que as áreas demandantes mais proativas da secretaria foram as que obtiveram os melhores resultados. Além disso, merece destaque o compartilhamento e o intercâmbio das melhores práticas entre estados e países, fator também apontado como diferencial no estado de Santa Catarina. Como resultado global, ficou evidente a excepcionalidade dos programas de fortalecimento da gestão fiscal em Santa Catarina (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017).

Ressalta-se que essas assertivas apresentadas se coadunam com o PDRAE o qual segue as recomendações do Banco Mundial, do BID e do FMI, que prescreveram aos países em desenvolvimento a realização do ajuste estrutural do *deficit* público, a partir do aumento da arrecadação de impostos e da fiscalização do gasto público. Ressalta-se, também, que os resultados decorrentes dos projetos implementados pelos programas de modernização corroboraram para o fortalecimento da gestão fiscal em Santa Catarina. Assim sendo, essa assertiva se alinha, também, com o interesse dos organismos internacionais para com a gestão fiscal em países como o Brasil (PAES de PAULA, 2005b).

Quanto ao alcance dos objetivos traçados para cada programa, nesta pesquisa, foi identificado que todos os objetivos traçados para o PNAFE foram alcançados, conforme se apresenta no Quadro 16.

Na primeira coluna, o Quadro 16 traz os 18 componentes já apresentados no Quadro 11 da seção 5.1, os quais materializam os objetivos maiores do PNAFE. Na segunda coluna, estão relacionados os produtos que foram desenvolvidos para que o objetivo fosse alcançado. Por fim, na terceira coluna, é apresentado o impacto que o referido objetivo e produtos vinculados tiveram na gestão.

Quadro 16: Objetivos e produtos do PNAFE, implantados em Santa Catarina de 1997 a 2004

Objetivos	Produtos vinculados	Impacto
1. Dotar a secretaria de um sistema de planejamento moderno, capaz de implementar ações, baseado no novo modelo de gestão, centrado no redesenho de processos, tecnologia de informação e capacitação profissional	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico organizacional • Planejamento estratégico • Programa de capacitação • Consultoria em gestão de tecnologia da informação, diagnóstico organizacional, alinhamento estratégico e redesenho dos processos 	ALTO - A execução do programa foi realizada com sucesso, graças a uma base sedimentada, possibilitada principalmente por esse objetivo, com pontos técnicos fortes, que "obrigaram" a alta administração a seguir o planejamento acordado com o BID.
2. Prover a secretaria de suporte tecnológico, capaz de suprir as necessidades definidas pelo redesenho dos processos	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> 	ALTO - Objetivo fundamental para dotar a TI das principais áreas de negócio das secretarias envolvidas.
3. Disponibilizar à UCE condições técnicas e operacionais, capacitando-a a planejar coordenar, controlar e avaliar o programa	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de capacitação • Escritório de projetos 	ALTO - Uma vantagem foi ter uma coordenação forte. As atividades da UCE confundiam-se com as da Diretoria de Planejamento da SEF.
4. Revisar, aperfeiçoar e consolidar, periodicamente, a legislação tributária e não tributária, permitindo sua simplificação e tornando sua aplicação mais eficiente e eficaz	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Programa de capacitação • Intercâmbio 	MÉDIO - Por mais que se tenha tentado uma simplificação sustentada da legislação tributária estadual, os resultados dependem muito mais de um movimento nacional do que local.
5. Possibilitar a troca de informações através da integração com os diversos organismos governamentais e privados	<ul style="list-style-type: none"> • SINTEGRA • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio 	ALTO - Esse objetivo caracterizou o maior fator de sucesso do programa. Os estados ganharam muito em pular etapas dos passos já seguidos pelos entes pioneiros em determinados projetos.
6. Dotar a secretaria de um cadastro atualizado, completo e integrado, com elevado grau de confiabilidade e em condições de atender a demanda dos serviços da organização	<ul style="list-style-type: none"> • Cadastro sincronizado nacional • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - O Cadastro foi o primeiro módulo do SAT. A integração com Receita Federal, Junta Comercial e prefeituras foi fundamental para a obtenção de um conteúdo consistente.

(Continua)

Quadro 16: Objetivos e produtos do PNAFE, implantados em Santa Catarina de 1997 a 2004
(Continuação)

7. Viabilizar, por parte do contribuinte, um processo de declaração que seja ágil, simplificado e disponibilize informações confiáveis	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - Os módulos do SAT foram construídos baseados num cadastro sólido e numa declaração de informações fiscais (contábeis e econômicas) sólida.
8. Simplificar e automatizar a atividade de recolhimento de tributos estaduais, visando facilitar os procedimentos, por parte do contribuinte, e permitir um controle rígido e ágil de todo o processo pela secretaria	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - O SAT é um case de sucesso dos programas de modernização financiados pelo BID. Um dos pontos fortes do SAT ainda é gestão da arrecadação tributária e a disponibilização aos contribuintes dos melhores canais para a realização dos pagamentos.
9. Disponibilizar meios de identificação, controle e cobrança dos tributos, buscando incrementar o volume de cobranças na esfera administrativa e na redução da dívida ativa	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • PGE.net • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - A criação do PGE-Net e a integração com o SAT dotaram a PGE dos melhores sistemas para a gestão da arrecadação dos processos de Dívida Ativa.
10. Conceber um modelo de fiscalização e controle dos contribuintes, com eficácia nos resultados e ênfase no planejamento fiscal, objetivando o cumprimento das obrigações tributárias pelo contribuinte	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	ALTO - O sistema de fiscalização, baseado em muita capacitação e muita TI, possibilitou que a SEF acompanhasse a evolução tecnológica pela qual também passaram os contribuintes e contabilistas externos. Foram também decisivos para o avanço tecnológico, as visitas técnicas e o intercâmbio com outras unidades da federação.
11. Tornar o processo do contencioso ágil e integrado aos demais sistemas da secretaria, com padronização e simplificação de procedimentos, buscando redução dos prazos e eficácia das decisões	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • PGE.net • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - Foi um dos primeiros módulos do SAT e durante vários anos foi modelo para outros estados. Em SC foi o primeiro sistema a adotar o processo eletrônico.
12. Proporcionar um elevado grau de eficiência, agilidade e qualidade no atendimento das demandas do contribuinte junto à secretaria	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - O desenho do SAT e de suas aplicações contou com a participação efetiva dos contabilistas, representando os contribuintes, acarretando um atendimento mais eficiente por meio do governo digital.

(Continua)

Quadro 16: Objetivos e produtos do PNAFE, implantados em Santa Catarina de 1997 a 2004
(Continuação)

13. Criar procedimentos e métodos que permitam o acompanhamento dos setores econômicos e respectivos	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - A gestão da fiscalização na SEF passou a ser dividida por Grupo de Especialistas, que acompanham cada Setor da Economia. A fiscalização massiva gerou aumentos substanciais de arrecadação.
14. Dotar o estado de um instrumento capaz de executar as ações de governo, de forma realística, transparente e integrada	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	MÉDIO - O impacto foi alto na consecução dos objetivos da área tributária, não alcançando os mesmos níveis na gestão do orçamento e de gastos públicos.
15. Aperfeiçoar o controle dos recursos públicos, de forma a permitir o cumprimento dos objetivos preconizados nas leis orçamentárias	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • SIGEF 	BAIXO - A frase mais ouvida na época é que o orçamento ainda era uma “peça de ficção”. Muita capacitação foi disponibilizada para aumentar a efetividade do orçamento, contudo, não se avançou o quanto se planejou avançar.
16. Prover o estado de um processo de efetivo controle e gestão da dívida pública, que permita aumentar o seu grau de eficiência	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • PGE.net • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	BAIXO - As ações para se obter um sistema de alta gestão da dívida pública ainda foram insuficientes.
17. Integrar as diversas áreas fazendárias, de forma a obter informações confiáveis e em tempo real	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • SIGEF • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - Os dois principais sistemas fazendários, SAT e SIGEF, acabaram se transformando em referências nacionais e foram modelo para a implantação de sistemas de outras unidades da federação.
18. Aperfeiçoar as atividades de auditoria e controle interno, dando ênfase à ação preventiva, buscando maior transparência na aplicação dos recursos públicos	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • SIGEF • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	MÉDIO - Foram desenvolvidos projetos orientativos, mas não foi possível medir a efetividade no governo como um todo.

Fonte: Elaborado pela autora (2020), validado pelos entrevistados

Conforme pode ser observado no Quadro 16, todos os objetivos traçados para o PNAFE tiveram produtos desenvolvidos e todos foram cumpridos. No que tange ao impacto gerado por cada objetivo, salienta-se que 13 tiveram alto impacto, três representaram impacto médio e dois objetivos foram classificados como de baixo impacto na gestão.

Entre os objetivos apresentados no Quadro 16, bem como os respectivos produtos desenvolvidos, cabe tecer algumas considerações acerca dos objetivos 1, 2 e 18, visto que estes eram os principais, deles dependiam os demais componentes, e a eles estavam vinculados os resultados desenvolvidos na totalidade do programa.

O objetivo 1 - voltado para “dotar a secretaria de um sistema de planejamento moderno, capaz de implementar ações, baseado no novo modelo de gestão, centrado no redesenho de processos, tecnologia de informação e capacitação profissional” - foi o primeiro a ser desenvolvido pelo programa e contou com a participação de consultoria externa para conduzir o planejamento estratégico e a formação do programa de capacitação, a partir do diagnóstico organizacional e do alinhamento estratégico. Nessa primeira etapa, foram diagnosticadas todas as necessidades de modernização da gestão da Secretaria da Fazenda, definindo-se os principais pontos de ação, bem como as necessidades de capacitação dos servidores. Ainda neste componente, foi desenvolvido o redesenho dos processos e definiu-se o modelo de gestão de tecnologia da informação. Assim deve-se ressaltar a importância desse primeiro objetivo, que materializou o início do programa de modernização no estado de Santa Catarina e promoveu, a partir de um processo de sensibilização, o envolvimento dos servidores para pensar sobre o modelo de gestão fazendária que desejavam ter pelos próximos anos. Desse modo, esse objetivo foi tomado como linha norteadora para o desenvolvimento de todos os produtos que foram sendo incorporados na sequência.

O objetivo 2 - que consistia em “prover a secretaria de suporte tecnológico capaz de suprir as necessidades definidas pelo redesenho dos processos”, foi desenvolvido por intermédio da contratação de uma consultoria em modelo de gestão de tecnologia da informação, com posterior investimento em *hardware* e *software*. Tal objetivo possibilitou a estrutura necessária para que o objetivo 18 – “aperfeiçoar as atividades de auditoria e controle interno, dando ênfase à ação preventiva, buscando maior transparência na aplicação dos recursos públicos” – assim como o objetivo geral do PNAFE fossem alcançados, com destaque para a implantação dos sistemas informatizados de gestão.

Acerca dos sistemas informatizados de gestão, conforme pode se observar no Quadro 16, o SAT foi o produto desenvolvido que abarcou o maior número de objetivos do programa, refletindo o grande desafio e resultado do PNAFE, oriundo, principalmente, do

investimento em *hardware* e *software*, da consultoria em modelo de gestão de tecnologia da informação, que caracterizaram os produtos responsáveis pelo alcance da maioria dos objetivos. Atualmente, o SAT caracteriza-se como um sistema transacional auxiliar na função administrativa tributária da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina. Por meio desse sistema, são coordenados os subsistemas: de conta corrente tributária, arrecadação, relação com os municípios e movimento econômico, tratamentos tributários diferenciados, contencioso administrativo tributário, comércio exterior, documentos fiscais eletrônicos, declarações, escrituração fiscal, automação comercial, fiscalização, cadastro de contribuintes, auditoria e malhas fiscais, controle de acesso e publicações, e de atendimento.

No que tange aos resultados do PROFISCO I, no Quadro 17, são apresentadas as informações referentes aos objetivos e produtos desenvolvidos em Santa Catarina pelo programa.

Quadro 17: Objetivos e produtos do PROFISCO I implantados em Santa Catarina de 2004 a 2017

Objetivos	Produtos vinculados	Impacto
1. Mapeamento topográfico e atualização da base cartográfica do estado	<ul style="list-style-type: none"> • Mapeamento topográfico realizado pela SDS 	BAIXO - Para fins de gestão dos impostos, a SEF optou por utilizar outras tabelas.
2. Implantação de um modelo informatizado de gestão fazendária, baseado em metodologias de planejamento, gestão por competências e resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação e em gestão de recursos humanos por competência • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	MÉDIO – Apesar dos muitos investimentos, o modelo de gestão por competências e resultados não avançou.
3. Implantação de um modelo de geração de informações econômico-fiscais	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	MÉDIO - Para uso da fiscalização o impacto foi alto. Para a transparência externa, problemas como o do sigilo fiscal, limitou os resultados obtidos.
4. Realização de eventos de integração institucional e estímulo à participação dos servidores em reuniões e seminários nacionais e internacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	ALTO - O resultado da participação dos servidores nos eventos permitiu a criação de uma rede que facilitou a busca de soluções, em termos nacionais.
5. Implantação do modelo de gestão da informação do comércio varejista	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	MÉDIO - O impacto foi significativo, gerou incrementos na arrecadação, decorrente do comércio varejista. Contudo, a não utilização da NF de Consumidor Eletrônica tornou Santa Catarina uma exceção entre as unidades da federação.

(Continua)

Quadro17: Objetivos e produtos do PROFISCO I implantados em Santa Catarina de 2004 a 2017
(Continuação)

6. Redefinição e implantação de um novo modelo de fiscalização e de um específico de fiscalização de mercadorias em trânsito	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	BAIXO - O novo modelo de fiscalização foi sendo construído durante o PROFISCO I, mas sofreu atrasos.
7. Implantação de um modelo de consulta e atualização da legislação tributária	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	BAIXO - Ainda está sendo aprimorado.
8. Implantação de um novo modelo de arrecadação, com aprimoramento do sistema de cobrança administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • PGE.net • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em de gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	ALTO - O sistema de cobrança administrativa foi implantado e também gerou incrementos sucessivos na arrecadação.
9. Reestruturação do sistema de gestão do contencioso; instrumentalização da área de inteligência fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • PGE.net • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	BAIXO - O sistema de gestão do contencioso evoluiu, mas não o suficiente. Sofreu atrasos e será totalmente reformulado no PROFISCO II.
10. Contratação de serviços e aquisição de bens para a integração do SAT às soluções de NF-e, do SPED e do cadastro sincronizado	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - O convênio com a Secretaria da Fazenda Virtual do Rio Grande do Sul representou um ganho de escala para todas as fazendas estaduais.
11. Implantação do modelo de gestão da dívida ativa orientado a resultados	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	MÉDIO - O estudo de caracterização do perfil dos valores inscritos possibilitou uma maior efetividade na cobrança, mas não foi suficiente para reduzir os altos estoques da dívida ativa.
12. Aprimoramento, ampliação e consolidação do sistema de gestão da Procuradoria Geral do Estado	<ul style="list-style-type: none"> • PGE.net • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - A criação do PGE.net possibilitou o gerenciamento eletrônico dos processos da PGE. A integração com o SAT dotaram a PGE dos melhores sistemas para a gestão da arrecadação dos processos de dívida ativa.

(Continua)

Quadro17: Objetivos e produtos do PROFISCO I implantados em Santa Catarina de 2004 a 2017
(Continuação)

13. Implantação de um modelo de gestão na área de tecnologia da informação da Procuradoria Geral do Estado	<ul style="list-style-type: none"> • PGE.net • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	ALTO - A criação do PGE-Net e a integração com o SAT dotaram a PGE dos melhores sistemas para a gestão da arrecadação dos processos de Dívida Ativa.
14. Aperfeiçoamento e implantação do sistema de planejamento e gestão fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • SIGEF • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - O sucesso do SIGEF foi tamanho, que muitas unidades da federação solicitaram o código fonte do sistema e implantaram modelos semelhantes nas suas áreas financeiras.
15. Implantação do sistema de centralização e rateio aos municípios e órgãos do estado com integração com o SAT	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - O sistema novo já se pagou no primeiro ano, comparativamente ao custo do sistema anterior com a rede bancária.
16. Contratação de serviços e aquisição de bens para a implantação dos modelos de gestão de materiais, serviços e patrimônio	<ul style="list-style-type: none"> • Não executado 	SEM IMPACTO
17. Implantação de um novo modelo de auditoria e controle interno	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • SIGEF • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - Foram realizadas diversas atividades de integração nos sistemas, para atendimento da auditoria e controle interno.
18. Revisão e implantação do modelo de funcionamento da corregedoria	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do código de ética • Programa de capacitação 	BAIXO - Não obstante a implantação do código de ética, pela SEF, a ocupação do cargo de corregedor, por cargo comissionado com viés político, representou um atraso (“freio”) nos níveis de modernização da secretaria como um todo.
19. Automatização da auditoria da folha de pagamento dos servidores	<ul style="list-style-type: none"> • Módulo do sistema de RH da SEA • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	MÉDIO - O investimento resultou em um aporte na infraestrutura tecnológica para a gestão de recursos humanos na SEA, com implantação do módulo de auditoria da folha de pagamento, especificamente.
20. Reestruturação e ampliação do programa de educação fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de educação fiscal 	BAIXO - Não conseguiu superar e nem dar sustentabilidade ao programa iniciado com o PNAFE. Foram atividades pontuais realizadas.

(Continua)

Quadro17: Objetivos e produtos do PROFISCO I implantados em Santa Catarina de 2004 a 2017
(Continuação)

21. Implantação de um modelo de comunicação institucional da secretaria de estado da fazenda	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoria para definir as necessidades da infraestrutura de comunicação • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> 	ALTO - Investimentos em tecnologia permitiram uma comunicação mais efetiva da SEF com os contribuintes e com a sociedade.
22. Implantação de um modelo de atendimento ao contribuinte	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	ALTO - O ponto marcante foi o fortalecimento da central de atendimento e o sistema de agendamento de plantões fiscais em todas as regionais.
23. Implantação de um sistema de inteligência de negócios	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	MÉDIO - A criação do BI nas áreas Tributária, Contabilidade e Auditoria permitiu a integração das informações com todos os órgãos do governo.
24. Implantação de um novo sistema de protocolo e processo eletrônico	<ul style="list-style-type: none"> • SGP-e • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - Financiou parte do sistema de gestão de informações, processos e documentos do estado, tudo digitalmente.
25. Implantação de um modelo de certificação digital	<ul style="list-style-type: none"> • SGP-e • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	ALTO - Financiou parte do sistema que possibilitou a implantação do modelo de certificação digital.
26. Atualização do SAT	<ul style="list-style-type: none"> • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	ALTO - É um dos sistemas mais modernos do país e o seu modelo permite a atualização constante dos seus diversos módulos.
27. Implantação de um plano de contingências de tecnologia da informação	<ul style="list-style-type: none"> • SAT • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	ALTO - Os investimentos em tecnologia da informação foram maciços.
28. Implantação de um plano de segurança institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Investimento em <i>hardware</i> e <i>software</i> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação 	MÉDIO - Ainda está sendo construído.
29. Implantação de um modelo de desenvolvimento de pessoas	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoria em gestão de recursos humanos por competência • Programa de capacitação • Intercâmbio e visitas técnicas • Participação em eventos 	BAIXO - Modelo de gestão por competências não foi implementado.

(Continua)

Quadro17: Objetivos e produtos do PROFISCO I implantados em Santa Catarina de 2004 a 2017
(Continuação)

30. Implantação de um programa de formação continuada de pessoas	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoria em gestão de recursos humanos por competência • Programa de capacitação 	MÉDIO - Foi extinta a escola fazendária. Somente em algumas áreas ainda existe o programa de formação continuada.
31. Formulação de um programa de gestão do conhecimento, visando preparar a secretaria para novos processos e sistemas previstos no programa	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoria em gestão de tecnologia da informação e em gestão de recursos humanos por competência 	BAIXO - Somente existem algumas ações pontuais. A gestão de tecnologia da informação ainda tem um quadro reduzido e não prosperou a gestão de recursos humanos por competência.

Fonte: Elaborado pela autora (2020), validado pelos entrevistados

De acordo com o Quadro 17, dos 31 objetivos traçados para o PROFISCO I, 30 tiveram produtos desenvolvidos e foram cumpridos, tendo somente um objetivo não alcançado. No que tange ao impacto gerado por cada objetivo, salienta-se que 14 tiveram alto impacto, oito representaram impacto médio e outros oito objetivos foram classificados como de baixo impacto na gestão.

Conforme evidenciado no Quadro 17, o investimento do PROFISCO I, em grande parte, deu continuidade ao desenvolvimento do sistema SAT. Ressalta-se que, dos 31 objetivos do programa, pelo menos 13 envolveram resultados diretos relacionados ao SAT. No entanto, houve também investimento em outros sistemas de tecnologia da informação, tais como o SIGEF, SGP-e, PGE.net, módulo de auditoria da folha de pagamento. Tais sistemas demandaram, além do investimento em *hardware*, recursos em capacitação e aquisição de *softwares*.

O SIGEF, que constituiu o sistema oficial de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade, do Estado de Santa Catarina, estando sob o gerenciamento da Secretaria da Fazenda, foi evidenciado nos objetivos 14, que previa o “aperfeiçoamento e implantação do sistema de planejamento e gestão fiscal, e 17, que preconizava a “a implantação de um novo modelo de auditoria e controle interno”. Tais objetivos envolveram investimento em *hardware* e *software*, bem como a contratação de consultoria em gestão de tecnologia da informação, que resultaram no desenvolvimento e aprimoramento do SIGEF.

Destacam-se também os objetivos 24 – “implantação de um novo sistema de protocolo e processo eletrônico”, e 25 – “implantação de um modelo de certificação digital”,

que envolveram investimento em *hardware* e *software*, contratação de consultoria em modelo de gestão de tecnologia da informação, intercâmbio de experiências, participação em eventos e visitas técnicas, possibilitando o desenvolvimento do SGP-e. O sistema promoveu a digitalização de documentos, possibilitou a implantação do programa Governo sem Papel - que visava à implantação e gestão de processos administrativos e documentos em formato eletrônico no estado - e compunha o sistema padrão de gestão e tramitação de processos administrativos e documentos eletrônicos do estado de Santa Catarina, cujo órgão gestor era/é a Secretaria de Estado da Administração.

No que tange ao PGE.net, sistema de gestão de processos da Procuradoria Geral do Estado, o programa teve quatro objetivos, voltados ao investimento nele. A “implantação de um novo modelo de arrecadação, com aprimoramento do sistema de cobrança administrativa”; a “reestruturação do sistema de gestão do contencioso”; o “aprimoramento, ampliação e consolidação do sistema de gestão da PGE”; e a “implantação de um modelo de gestão na área de tecnologia da informação da Procuradoria Geral do Estado” foram alvos dos objetivos oito, nove, 12 e 13, respectivamente, e envolveram investimento em *hardware* e *software*, na contratação de consultoria em gestão de tecnologia da informação, em intercâmbio de experiências, na participação em eventos e realização de visitas técnicas, que permitiram potencializar o desenvolvimento do sistema PGE.net.

No que tange também aos resultados do PROFISCO I, apresentados no Quadro 17, ressalta-se que o componente “Gestão estratégica integrada” previa a realização do mapeamento topográfico e a atualização da base cartográfica do estado, a ser desenvolvido também pela SEA. Porém, esse produto foi desenvolvido por outra secretaria, não contemplada no programa em seu início, uma vez que não fazia parte do rol de secretarias participantes do PROFISCO I. Assim, a participação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Sustentável – SDS, foi pontual, restrita à implementação do mapeamento topográfico. Nesse sentido, cabe esclarecer que também não se conseguiu identificar, tanto nos relatórios quanto nas entrevistas, os motivos que levaram a essa alteração, nesse produto específico.

Entre todos os objetivos traçados, foi identificado apenas um produto que não foi desenvolvido, sendo retirado das prioridades do programa por completo, isto é, sequer parte dele foi implementada. Esse produto, era referente ao componente intitulado “Administração

financeira, patrimonial e controle interno” do PROFISCO I, seria desenvolvido e gerenciado pela Secretaria da Administração e previa a melhoria da eficiência e eficácia da administração de materiais, serviços e patrimônio, a partir da contratação de serviços e aquisição de bens para a implantação dos modelos de gestão de materiais, serviços e patrimônio. A partir desse projeto, pretendia-se implementar um novo sistema de gestão e controle de materiais, estoques, almoxarifado, gestão patrimonial e gestão de serviços. Cabe ressaltar que o produto, como já referido, não foi desenvolvido pelo programa, tampouco pelo estado. Também não se obteve informações, tanto nos relatórios analisados quanto por parte dos entrevistados, quando questionados sobre os motivos que levaram ao abandono deste produto. Sobre esse produto não desenvolvido, destaca-se que o estado de Santa Catarina trabalha, atualmente, com um sistema de gestão de materiais e patrimônio desenvolvido há mais de 25 anos, apresentando uma série de limitações operacionais e gerenciais em virtude da obsolescência da ferramenta usada.

De forma notável, a Secretaria da Fazenda foi a que desenvolveu a maior parte dos produtos, em conformidade com que era esperado, em virtude de os programas terem sido desenvolvidos pelo BID, com foco para as secretarias de fazenda dos estados, sendo elas as gestoras dos programas nos estados. Dessa forma, os produtos desenvolvidos, inicialmente, pelo PNAFE para a SEF foram: o diagnóstico organizacional; o planejamento estratégico; o programa de capacitação; as consultorias em gestão de tecnologia da informação, em diagnóstico organizacional, em alinhamento estratégico, em redesenho dos processos; investimento em *hardware* e *software*; e escritório de projetos. No que tange, especificamente, ao investimento em *hardware* e *software*, esclarece-se que ocorreram por intermédio do desenvolvimento e implantação de sistemas de tecnologia de gestão, que, de forma bastante expressiva, se materializaram, como o SAT, o SIGEF e o SINTEGRA.

Por conseguinte, os resultados decorrentes do PROFISCO I, na Secretaria da Fazenda, envolveram: a realização de consultorias nas áreas de tecnologia da informação, de recursos humanos por competência, em infraestrutura de comunicação; a promoção de intercâmbio de experiências; a realização de visitas técnicas; a participação em eventos; a implantação do código de ética; a continuidade ao programa de capacitação; o desenvolvimento do programa de educação fiscal; e o aprimoramento dos sistemas SAT e SIGEF, já implantados na época do PNAFE.

Os resultados alcançados com o PNAFE e o PROFISCO I pela Secretaria da Fazenda foram assim sintetizados pelo entrevistado E09:

[...] os programas proporcionaram à secretaria um grande salto no quesito - modernidade nas novas formas de trabalho. Isso foi fantástico. O salto que demos em questão de tecnologia e qualificação profissional foi enorme. O aspecto motivacional também foi importante. Foi imprescindível termos trabalhado as lideranças; sem o comprometimento delas, muitos projetos não teriam vingado e, talvez, não tivéssemos maturidade para termos conduzido o processo como fizemos. Tiveram ganhos tanto do lado tecnológico, pelos avanços nos sistemas, mas também um ganho enorme em desenvolvimento de pessoal e esse legado permanece até hoje – a tecnologia pode até ficar obsoleta, mas a qualificação do nosso pessoal é exemplar.

A análise dos resultados oriundos dos programas de modernização para a Secretaria da Fazenda deixa evidente que o ganho maior está relacionado ao aprimoramento tecnológico e à qualificação de pessoal, com todos os produtos desenvolvidos relacionados, direta ou indiretamente, a esses dois aspectos. Assim, analisados de forma global, conforme era preconizado pelo banco financiador, os resultados sempre foram voltados para o fomento da gestão fiscal.

No que tange aos resultados específicos para a Procuradoria Geral do Estado, o resultado mais expressivo foi a implantação do sistema PGE.net, contudo também houve ganhos em relação à aquisição de novos equipamentos de informática, bem como à realização dos cursos de capacitação. Evidencia-se que, tanto no PNAFE quanto no PROFISCO I, os investimentos foram nessas três áreas, sendo que “*o PNAFE foi voltado mais para a gestão do conhecimento, para os processos de conhecimento, para as necessidades de mudanças na cultura interna, para o novo sistema – PGE.net. O PROFISCO I, posteriormente, nos possibilitou evoluir ainda mais em termos de sistema automatizado de processos*”, expressa o entrevistado E07.

Cabe ressaltar, ainda, que tanto as capacitações realizadas quanto o desenvolvimento do sistema PGE.net estavam correlacionados com o objetivo maior do PNAFE e do PROFISCO I, voltado para a modernização e o aprimoramento da gestão fiscal do estado. Assim,

pensando em modelo de gestão e também em ganhos para o estado como um todo, o PNAFE e o PROFISCO I possibilitaram trabalharmos muito mais em menos tempo, trazer mais resultado, de trazer resposta para o estado de forma mais rápida, em especial nas demandas tributárias e na cobrança dos devedores do estado (E08).

Conforme afirmou o entrevistado E08, na fala transcrita, os resultados alcançados pela PGE apresentam correlação direta com a gestão fiscal, de forma que esses ganhos se estendem para a gestão tributária do estado de Santa Catarina, pois, ao ter uma gestão mais eficiente dos processos judiciais da procuradoria, melhor também será a gestão das demandas tangentes ao controle das dívidas e devedores, o que poderá acarretar aumentos da receita tributária do estado.

No tocante à Secretaria da Administração, os resultados dos programas estiveram relacionados ao investimento em *hardware*, *software* e ao programa de capacitação. No PNAFE, a SEA recebeu recursos para aquisição de equipamentos de informática; e no PROFISCO I, foi desenvolvido o módulo de auditoria da folha de pagamento dos servidores, no sistema de gestão de recursos humanos da secretaria. O PROFISCO I também destinou recursos para auxiliar o financiamento da implantação do sistema de protocolo e de processo eletrônico, bem como de um modelo de certificação digital da SEA. Além desses resultados, a SEA participou também do programa de capacitação dos programas.

O entrevistado E06, sobre os resultados para a SEA, assim se refere: *“uma coisa que Santa Catarina fez foi reduzir, durante a execução do PROFISCO I, o que foi planejado inicialmente e o que foi executado efetivamente. Houve muita mudança. Por exemplo, na concepção do programa, tínhamos dez ou quinze projetos para todas as áreas da Secretaria da Administração, e isso foi diminuindo. No final, ficaram dois ou três produtos e o grosso do dinheiro foi utilizado para aquisição de equipamentos de informática”*. Percebeu-se, a partir desse depoimento, que o investimento na SEA foi bem mais em equipamentos do que em modernização da gestão propriamente. Conforme o entrevistado E01,

[...] tudo bem, a gente precisa fazer investimento na modernização do parque de equipamentos, mas isso não é modernização, a rigor. Isso é um meio, mas se você não fizer mais nada, se você só renovar o parque de máquinas, sem capacitar, sem fortalecer os sistemas administrativos, sem melhorar os sistemas informatizados que dão suporte para sistemas administrativos, fica complicado falar em modernização. Na minha percepção, o resultado do PROFISCO I teve impacto direto na modernização na Fazenda, mas não na SEA. E declarar uma relação de causa e efeito entre uma coisa e outra é muito complexo (E01).

Nesse sentido ainda, cabe ressaltar que a SEA apresentava bastante expectativa em relação a sua participação e ao desenvolvimento de projetos no PROFISCO I. Percebeu-se que, por haver participado desde o início da concepção do programa, da definição dos objetivos e produtos a serem desenvolvidos, uma expectativa foi construída, contudo os resultados alcançados ao final não foram condizentes com essa expectativa inicial. Identificou-se também que tal fato se deu, em grande monta, em virtude do abandono do projeto de gestão de materiais, serviços e patrimônio, o qual, mesmo com valor orçado previsto, foi retirado das prioridades e não foi executado.

7.3 LEGADO PARA A GESTÃO PÚBLICA CATARINENSE

Os resultados de maior impacto, oriundos da implantação dos programas PNAFE e PROFISCO I, identificados no desenvolvimento desta pesquisa, foram obtidos pela Secretaria de Estado da Fazenda. Projetos de sensibilização, programa de capacitação, aquisição de novos sistemas de gestão da informação, manutenção evolutiva de sistemas já existentes, aquisição de equipamentos de informática, programa de capacitação, foram todos implantados em maior proporção nessa secretaria. Na Procuradoria Geral do Estado, os resultados referem-se ao programa de gestão de processos, que trouxe resultados relacionados à cobrança da dívida ativa do estado e demais demandas de ordem tributária, bem como da aquisição de equipamentos e realização de capacitação. Na Secretaria da Administração, os resultados relacionam-se com a aquisição de equipamentos de informática, a realização de capacitação e as melhorias no sistema de gestão de recursos humanos e protocolo eletrônico.

Posto isso, pode-se inferir que a participação de secretarias externas à Fazenda foi tímida, especialmente quando se avalia a totalidade dos programas. O foco, de fato, sempre esteve voltado melhorias na gestão da Secretaria da Fazenda, e a participação dos demais órgãos, quando houve, decorreu de resultados para a melhoria da gestão de recursos financeiros, por parte da Secretaria da Administração; tributários, por parte da Procuradoria Geral do estado; e na promoção de capacitação, em ambas as secretarias.

Cabe reiterar que a participação da Secretaria da Administração e da Procuradoria nos programas trouxe bons resultados aos dois órgãos, de forma que os programas foram vistos como positivos pelos servidores de ambos. Contudo, também foi unânime a constatação, por parte dos entrevistados, de que os projetos desenvolvidos fora da Secretaria da Fazenda não eram prioritários, uma vez que não seguiam, necessariamente, a lista de prioridades, mesmo porque a decisão sobre o que era prioridade ficava sob o comando da Secretaria da Fazenda, estando as demais “a reboque” das decisões desta.

Assim, considerando o exposto, as evidências permitem afirmar que, no concernente ao desenvolvimento dos programas, o resultado global deles está relacionado ao fortalecimento da gestão fiscal em Santa Catarina, por intermédio do aperfeiçoamento das atividades de auditoria e do controle interno, com ênfase em ações preventivas, do maior controle e transparência na aplicação dos recursos públicos. E, deve-se ressaltar, tais ações foram possibilitadas pelo investimento em tecnologia de gestão, capacitação, *hardware*, *software*, proporcionado através do PNAFE e PROFISCO I.

Apresentados esses resultados para o estado de Santa Catarina, ressalta-se a afirmação de Pollitt e Bouckaert (2003) de que, tratando-se de resultados de programas de modernização, é importante separar o discurso em favor da modernização da decisão real de modernizar para, então, verificar, cuidadosamente, se as decisões foram realmente implementadas como novas práticas. É preciso questionar se as novas práticas realmente mudaram os resultados. Nota-se quão fácil é obter informações sobre as decisões relativas a modernizar, já que os governos gostam de dar proeminência as suas decisões. Contudo, as informações sobre mudanças, na prática - a implementação da reforma - são, em geral, mais difíceis de encontrar. Seguindo o padrão: os sucessos são celebrados, e os fracassos são maquiados ou simplesmente omitidos. Não é comum políticos e servidores públicos participarem de conferências para contar como suas reformas fracassaram. A informação a respeito dos resultados - principalmente os resultados finais - é, normalmente, inexistente ou difícil de encontrar (POLLITT, BOUCKAERT, 2003).

Posto isso, observa-se que a NAP contribuiu para a melhoria do desempenho, para fazer os governos mais conscientes em relação a custos, possibilitando maior eficiência e eficácia, e é essa melhoria que se buscou apresentar nesta tese. Na prática, porém, essa busca não é fácil; os passos dados para verificar se realmente houve melhoria no

desempenho foram quase sempre muito pequenos e muito tímidos em termos de independência. A avaliação dos resultados da NAP, encontrada em documentos e estudos anteriores, tem sido muito desigual. Isso se deve, em parte, pelas dificuldades comuns, inerentes à avaliação de uma reforma complexa, de múltiplos instrumentos e de longo prazo, mas também, porque vários governos, deliberadamente ou por omissão, falham em estabelecer qualquer provisão sistemática para avaliação (POLLITT, BOUCKAERT, 2003; POLLITT, 2007).

A nova estrutura da administração pública do século XXI está voltada não só para o fortalecimento da administração por desempenho, desenvolvimento de sistemas de medição de resultados, planejamento estratégico, mas também para a gestão de novas tecnologias (KETTL, 1997; POLLITT, 2010). Ante essa assertiva, evidencia-se que os resultados apresentados nesta tese, relacionados com os programas de modernização PNAFE e PROFISCO I em Santa Catarina, se coadunam com tais prerrogativas. Essa assertiva, ainda, está demonstrada nos resultados desta tese, apresentando evidências de que a capacitação dos servidores e as tecnologias de gestão implantadas constituíram o grande mote dos programas. Salienta-se que essas duas linhas de ação vão ao encontro da busca pela melhoria de desempenho e controle de resultados, preconizada pela administração pública, uma vez que um corpo técnico capacitado e sistemas de apoio à tomada de decisão aumentam as chances de uma gestão mais eficiente, tal qual preconizado pela NAP.

7.4 LIMITES E DIFICULDADES NA GESTÃO DOS PROGRAMAS

A análise acerca da visão dos entrevistados, bem como do conteúdo dos documentos relacionados à condução e aos resultados dos programas, suscitou alguns pontos nevrálgicos na pesquisa, os quais serão aqui comentados.

No quesito tratado como abertura à participação de outras secretarias ao PROFISCO I, apesar de essa abertura ter sido colocada, inclusive, como um diferencial do PROFISCO I em Santa Catarina, nesta pesquisa, foram encontradas controvérsias. Embora a participação da SEA e da PGE tenha acontecido e produziu resultados positivos e avanços nestes órgãos, a pesquisa demonstrou que a gestão dos recursos oriundos dos programas sofre influência de interesses setoriais internos da gestão pública burocrática, de forma que, ainda que exista

o acordo de cooperação, a prioridade depende muito de interesses setoriais da administração pública e não, necessariamente, dos servidores que estão gerenciando os recursos ou das demandas emergentes.

Percebeu-se, ainda, a tendência a uma visão reducionista sobre a possibilidade de emprego dos recursos nos projetos como um todo. Esse reducionismo se amplia ao vislumbrar o interesse e os resultados setoriais, de grupos específicos de trabalho, e não a finalidade do emprego do recurso, o bem público, o impacto dele em benefício da gestão pública, do interesse público. Tais aspectos desvelam a dinâmica de manutenção do poder que orienta as decisões sobre a aplicação dos recursos e sobre quais produtos terão seus resultados projetados, destacando o trabalho de grupos específicos dentro dos órgãos.

Acerca dos resultados alcançados pelos programas, por parte das secretarias participantes, cabe uma consideração quanto ao estabelecimento de correlação causa e efeito entre os programas e a modernização da gestão. Assim, apesar dos vários resultados apresentados, decorrentes da implantação dos programas PNAFE e PROFISCO I em Santa Catarina, bem como das evidências de melhorias na gestão, não foram encontrados indicadores que permitam confirmar a existência de uma correlação direta, com detalhamento de proporções, de que os resultados apresentados proporcionaram a modernização da gestão - em termos de eficiência, controle de resultados, medidas de desempenho. Evidentemente, houve melhorias durante os anos de programas de modernização em vigor, contudo não foi possível confrontar os resultados de antes e depois dos programas. Tal colocação vai ao encontro do que preconizam Pollitt e Bouckaert (2003) ao afirmarem que a Nova Administração Pública foi desenvolvida em prol da melhoria do desempenho. Contudo, em termos práticos, os próprios trabalhos realizados no intuito de verificar se realmente houve melhoria no desempenho, quase sempre, são muito difíceis de serem mensurados, principalmente pela pouca ou nenhuma reflexividade que apresentam, uma vez que, apesar de a orientação por desempenho ser uma prerrogativa da NAP, ainda há poucas evidências empíricas sobre o tema.

Essa dificuldade em avaliar os resultados é também tratada por Pollitt e Bouckaert (2003) quando evidenciam que a maioria dos grandes programas de modernização são anunciados e implementados sem que nenhum plano de avaliação sistemática e independente seja apresentado. Apesar das diversas reformas realizadas durante os anos

80 e início dos 90, aparentemente, nenhuma avaliação independente, de amplo escopo, ocorreu também em outros países, por exemplo, no Canadá, França, Holanda, Suécia ou Reino Unido. Assim, apoiando-se na avaliação de Pollitt e Bouckaert (2003), identificou-se, a partir do desenvolvimento desta tese, um caso representativo dessa falta de avaliação sistemática no estado de Santa Catarina e no Brasil, visto que não foi encontrado um plano comparativo, tampouco informações organizadas e fidedignas sobre números e formas de gestão, que permitissem estabelecer comparações do tipo como era antes e como ficou depois dos programas.

Merece destaque, ainda, a correlação do tipo “causa e efeito”, demonstrada pelo campo, acerca da relação diretamente proporcional entre o aumento da arrecadação tributária e a implantação dos programas de modernização. Nesse sentido, cabe evidenciar que a receita do estado constitui uma variável que depende de uma série de fatores que não estão sob controle direto do poder público, tais como aspectos políticos, condições da economia, aspectos organizacionais. Dessa forma, pode-se afirmar que uma boa gestão fazendária, possibilitada pelos programas de modernização, proporciona melhores condições de arrecadação, e pode, por consequência, favorecer arrecadação. Contudo, nesta pesquisa, não se encontrou evidências que permitam fazer essa correlação direta entre a arrecadação e os programas de modernização.

7.5 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

Constatou-se que programas, como o PNAFE e o PROFISCO I, trazem aos estados a possibilidade de abertura para financiamentos, mostrando-se positiva a investimentos em projetos para os quais os estados não têm orçamento para realizar rotineiramente. No que se refere às linhas de ação, no decorrer da pesquisa, percebeu-se uma conduta norteadora que permeia a definição das prioridades, bem como da continuidade dos projetos, com exercício de influências inerentes ao processo de definição de prioridades nos programas analisados. Foi evidenciado que, de forma recorrente, são realizadas adequações, trocas de projetos e alterações, durante a execução dos programas, sendo que qualquer mudança realizada nesses quesitos demanda consulta junto ao BID. Apesar das trocas de prioridades, ao analisar todos os projetos da pauta do PNAFE e PROFISCO I, constatou-se que apenas um

deixou, por completo, de ser executado pelos programas. Além das trocas de projetos, ficou evidente a influência política exercida no desenvolvimento dos programas.

Entre os resultados apresentados nesta pesquisa, algumas lições ficaram evidentes, bem como um legado relacionado ao aprendizado na condução de programas como o PNAFE e o PROFISCO I. Como primeiro aspecto, relaciona-se o engajamento das pessoas, visto que a participação de todos os servidores da Secretaria da Fazenda foi considerada fundamental para a execução dos programas. Mereceu destaque também o compartilhamento e o intercâmbio das melhores práticas entre estados e países, fator também apontado como diferencial no estado de Santa Catarina. Como resultado global, ficou evidente a excepcionalidade dos programas de fortalecimento da gestão fiscal em Santa Catarina, quando comparados com as demais unidades da federação (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA, 2017).

Quando ao alcance pontual dos resultados previstos para cada programa, salienta-se que a maioria dos objetivos traçados e dos produtos propostos para o PNAFE e PROFISCO I em Santa Catarina foi alcançada. Entre todos os objetivos traçados para os dois programas analisados, foi identificado que apenas um produto não foi desenvolvido, tendo sido retirado das prioridades do programa por completo, isto é, sequer parte dele foi implementada. Outra evidência remete a Secretaria da Fazenda, que desenvolveu a maior parte dos produtos, em razão, principal, de os programas terem sido desenvolvidos pelo BID, com foco nas secretarias de fazenda dos estados, tendo elas como gestoras dos programas nos estados.

No que tange aos resultados específicos para a Procuradoria Geral do Estado, o resultado mais expressivo foi a implantação do sistema PGE.net. Contudo, também houve os ganhos em relação à aquisição de novos equipamentos de informática, bem como à realização dos cursos de capacitação. Os resultados para a Secretaria da Administração foram relacionados ao investimento em *hardware*, *software* e ao programa de capacitação.

A avaliação dos resultados dos programas permitiu traçar um paralelo entre eles e a nova estrutura da administração pública do século XXI, ambos voltados ao fortalecimento da administração por desempenho, desenvolvimento de sistemas de medição de resultados, planejamento estratégico, assim como à gestão de novas tecnologias (KETTLE, 1997; POLLITT, 2010). Evidencia-se que os resultados apresentados nesta tese, relacionados com

os programas de modernização PNAFE e PROFISCO I em Santa Catarina, se coadunam com tais prerrogativas. Tal assertiva está arrolada nos resultados desta tese, evidenciando que a capacitação dos servidores e as tecnologias de gestão implantadas foram o grande mote dos programas. Salienta-se que essas duas linhas de ação vão ao encontro da busca por melhoria de desempenho e controle de resultados, preconizada pela administração pública, considerando que um corpo técnico capacitado e sistemas de apoio à tomada de decisão aumentam as chances de uma gestão mais eficiente, tal qual preconizado pela NAP.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta tese consistiu em analisar os resultados alcançados pelos programas de modernização administrativa implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, à luz da teoria da Nova Administração Pública. Assim, no decorrer da pesquisa, foram analisados os programas PNAFE e PROFISCO I, sob a ótica da teoria da Nova Administração Pública.

No que concerne aos programas de modernização da gestão pública, realizados em Santa Catarina e estudados nesta tese, observou-se a influência exercida pelo BID na implantação desses programas no Brasil, bem como no estado de Santa Catarina. Essa influência se materializou por intermédio do financiamento dos programas de modernização, desenvolvidos a partir de 1995, tendo o objetivo principal do banco se concentrado no ajuste fiscal da economia no Brasil, mediante o aperfeiçoamento da gestão fiscal brasileira.

O PNAFE foi o primeiro programa desenvolvido e atuou estabelecendo a modernização da arrecadação e fiscalização tributária, com foco na melhoria da arrecadação de tributos. O programa tinha como missão assegurar o fortalecimento e a modernização das administrações fiscais dos estados, para que assumissem a eficácia do sistema fiscal brasileiro, assegurando, por outro lado, racionalidade e transparência no manejo dos recursos públicos por parte dos estados brasileiros. O objetivo do programa era melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais. Em Santa Catarina, o PNAFE teve início em 1997, e foi executado até o ano de 2004. O investimento decorrente do programa foi empenhado para o fortalecimento institucional, para a melhoria qualitativa e quantitativa da arrecadação tributária, para a otimização do gasto público, e, ao mesmo tempo, se compôs como instrumento fundamental para a recuperação da capacidade de investimento do estado. A partir dos objetivos do programa, foram desenvolvidos projetos, principalmente na área de desenvolvimento de *software*, aquisição de equipamentos de informática, capacitação e planejamento organizacional.

Em 2008, quatro anos após o encerramento do PNAFE, o BID instituiu o PROFISCO I, moldado dentro dos mesmos preceitos do primeiro, com o objetivo de contribuir para a integração dos fiscos e modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial dos beneficiários. No estado de Santa Catarina, o PROFISCO foi desenvolvido por dez anos, de

2010 a 2017, e desenvolveu projetos voltados para a melhoria da eficiência e da transparência da gestão fiscal, visando incrementar a receita própria do Estado, aprimorar o controle do gasto público e prover melhores serviços ao cidadão. Tais projetos envolveram a realização de cursos de capacitação, contratação de serviços de consultoria, aquisição de equipamentos e sistemas de tecnologia de informação e comunicação, reforma e adequação física de unidades operacionais e de atendimento ao cidadão-contribuinte.

Em Santa Catarina, os dois programas estudados foram desenvolvidos pela Secretaria de Estado da Fazenda, com abertura para participação de algumas secretarias de estado. Assim, embora tenha se identificado que a maioria dos resultados se concentrou na Secretaria da Fazenda, a Secretaria da Administração e a Procuradoria Geral do estado também puderam participar de alguns projetos dos programas. O montante investido pelos programas destinou-se, majoritariamente, ao desenvolvimento de novas tecnologias da informação e à capacitação dos servidores, mantendo, a maioria dos projetos, relação com essas duas áreas. No que tange à participação da Secretaria da Administração e da Procuradoria Geral do estado, os produtos desenvolvidos para esses órgãos relacionaram-se com a melhoria da gestão e controle das finanças públicas – seja por parte do controle das receitas ou pelo controle do gasto público.

A análise dos resultados oriundos do desenvolvimento do PNAFE e do PROFISCO I em Santa Catarina demonstrou que a maioria dos objetivos traçados para os programas foi alcançada. Esses resultados evidenciaram que os projetos, desenvolvidos com recursos dos programas de modernização, tiveram seus objetivos voltados para a melhoria da gestão da arrecadação tributária, assim como para o controle sobre os gastos da máquina pública. Os projetos, por sua vez, envolveram, especialmente, o desenvolvimento e o aprimoramento do sistema de arrecadação tributária, a adesão ao sistema integrado de informações sobre operações tributárias das empresas em âmbito nacional, o desenvolvimento do sistema de planejamento e programação da gestão fiscal, e a instituição do programa de educação fiscal. Demonstra-se, assim, que esta pesquisa trouxe evidências as quais permitem afirmar que os projetos desenvolvidos possibilitaram a melhoria do uso e da gestão de recursos financeiros no estado de Santa Catarina.

Salienta-se que não foi identificado o alcance de um objetivo do segundo programa analisado, o PROFISCO I. Esse objetivo, que previa desenvolver um produto para a

Secretaria da Administração, referia-se ao componente intitulado “Administração financeira, patrimonial e controle interno” do PROFISCO I, prevendo a melhoria da eficiência e eficácia da administração de materiais, serviços e patrimônio. Verificou-se que o produto não foi desenvolvido pelo programa, tampouco pelo estado, com outros recursos. A informação que se obteve, com os entrevistados, foi que esse projeto foi retirado, temporariamente, da lista de prioridades das demandas de desenvolvimento de sistemas do estado. Ainda sobre os resultados do PROFISCO I, ressalta-se que o componente “Gestão estratégica integrada” previa a realização do mapeamento topográfico e atualização da base cartográfica do estado pela SEA. Contudo, sem deixar de ser realizado, o produto foi desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Sustentável, que, no início, não estava contemplada no programa.

Sob o olhar dos entrevistados, os recursos oriundos dos programas de modernização para Santa Catarina foram vistos como positivos. Tal olhar foi retratado pelo campo como uma forma de conseguir realizar feitos para a gestão, quando não se consegue recursos do próprio estado. Assim, o recurso externo foi visto como uma oportunidade de investir em desenvolver melhorias nos sistemas de gestão, na promoção de capacitação, no aprimoramento de tecnologias já existentes. Esse investimento em tecnologia ficou muito evidente quando se analisam os resultados para a Secretaria da Fazenda, que “deu um salto”, tecnologicamente falando, especialmente nos sistemas de controle de receita e gasto do estado de Santa Catarina. Na Secretaria da Administração e na Procuradoria Geral, os investimentos foram menores, assim como os resultados. Nesse sentido, cabe ressaltar que os resultados sempre estavam focados em ganhos de gestão para a Secretaria da Fazenda. Ainda nesse sentido, não se percebeu o mesmo grau de liberdade, que a Secretaria da Fazenda possui para gerenciar os recursos e projetos, disponibilizado para a Administração e Procuradoria, uma vez que a participação destas ficou “à mercê” da aprovação pela Fazenda.

O estudo do campo, sob a ótica das categorias analíticas definidas para esta pesquisa, permitiu evidenciar o confronto entre a teoria e a empiria. Dessa forma, a partir da categoria “Práticas de gestão privada” pode-se identificar projetos relacionados à implantação de práticas de gestão, utilizadas em empresas privadas na administração pública. A categoria de análise intitulada “Profissionalização da gestão” possibilitou observar projetos voltados à

implantação de sistemas de informação e gestão, bem como ao desenvolvimento de programas de capacitação. Por fim, na categoria “Disciplina no uso de recursos, padrão de desempenho e controle de resultado” pode-se verificar projetos relacionados ao desenvolvimento de ferramentas que permitiram o uso dos recursos com maior racionalidade, melhoria nos controles e estabelecimento de medidas de desempenho. Diante do exposto para as categorias analíticas, pode-se inferir que a busca por essa categorização no campo possibilitou ir ao encontro das prerrogativas teóricas da NAP, uma vez que os achados empíricos apresentaram correlação com os preceitos gerencialistas preconizados pela Nova Administração Pública.

A análise dos dados do campo de estudo então, confrontados com o arcabouço teórico, permitiu validar o pressuposto desta pesquisa, qual seja – *“Os programas de modernização administrativa implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, estiveram alinhados com os preceitos na Nova Administração Pública e geraram diferentes resultados de modernização da gestão pública, considerados positivos pelos atores que participaram dos programas e desta pesquisa, em termos de gestão tributária, controle de gastos públicos, desempenho da gestão”*. Ou seja, os resultados dos programas mantiveram-se ligados ao cunho fiscal, ao controle de gastos públicos, evidenciados pelos sistemas informatizados de gestão; e ao desempenho da gestão, identificado pelo diagnóstico organizacional, planejamento estratégico, modernização do espaço físico e projeto de identidade visual; com destaque para o desenvolvimento do programa de capacitação, como um projeto de grande monta dentro do PNAFE e do PROFISCO I, e que está correlacionado aos resultados globais dos programas.

Diante do exposto, cabe salientar que os projetos desenvolvidos pelos programas de modernização implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, se coadunam com os preceitos na Nova Administração Pública, apresentados no arcabouço teórico-analítico desta tese, uma vez que os resultados, evidenciados pela pesquisa, envolvem eficiência governamental, ênfase no desempenho, mensuração de resultados, adesão de mecanismos de mercado, aumento da arrecadação de tributos, apropriação de tecnologias de ponta para auxiliar na gestão, uso de planejamento estratégico.

No que tange às contribuições teóricas, esta tese permite avançar nos estudos acerca da teoria da Nova Administração Pública, com enfoque teórico-empírico, podendo-se

adentrar no campo de estudos referentes aos programas de modernização idealizados sob a égide da reforma gerencialista brasileira. Esta pesquisa, ainda, possibilita o avanço no estudo da reforma, sob a ótica e os resultados dos programas de modernização na gestão pública do governo catarinense, contribuindo assim para o avanço em um campo de pesquisa que carece de estudos, considerando a ausência de publicações que viabilizem analisar os resultados advindos dos programas de modernização por parte dos estados brasileiros. Assim, as evidências encontradas conduzem à contribuição teórica desta tese no campo de pesquisa da administração pública brasileira, bem como à contribuição empírica, proporcionada pelos resultados empíricos, tanto para o âmbito acadêmico quanto para os profissionais que atuam na gestão pública nacional, em especial aos que têm sua área de atuação voltada para os programas de modernização da gestão.

O caminho percorrido durante a realização desta tese suscitou algumas ideias para futuras investigações. O ineditismo deste trabalho, conforme exposto, calcou-se na ausência de estudos teórico-empíricos sobre os resultados dos programas de modernização desenvolvidos no Brasil, especialmente vistos sob a ótica dos gestores dos programas. Esta tese teve como foco o estudo dos resultados relativos ao estado de Santa Catarina, sugerindo-se, então, que outras unidades da federação sejam estudadas sob o aspecto desses resultados, bem como se para verificar se esses resultados também se coadunam com a teoria da Nova Administração Pública. Sob outra perspectiva, sugere-se que os programas de modernização sejam estudados à luz da teoria da Governança Pública. No estado de Santa Catarina, não foi constatado interação entre o estado e a sociedade civil na sistematização do PNAFE e do PROFISCO I, uma vez que a única extensão que se percebeu, externamente ao estado, foi a melhoria da comunicação com o contribuinte, via sistemas eletrônicos, contudo, sem a participação ativa da sociedade civil organizada. Diante dessa constatação, fica o questionamento sobre se, nas demais unidades da federação, houve a integração com a sociedade civil ao pensar os projetos que compuseram os programas. Posteriormente, esses estudos podem possibilitar a realização de pesquisas de cunho comparativo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Uma viagem redonda: por que ainda discutimos o plano diretor da reforma do aparelho do Estado 25 anos depois? In: **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios** / Organizadores: Pedro Luiz Costa Cavalcante e Mauro Santos Silva. Brasília, DF: CEPAL. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula Maciel; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Fernando Luiz Abrucio, Maria Rita Loureiro e Regina Pacheco. (Org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v.39, n. 2, p. 401-422, mar./abr. 2005.

AMORIM, Cançado Almério. Programa Nacional de apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros. **PNAFE é realidade**, Brasília, Edição única, p. 3, abr. 2006.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho**. São Paulo: Cortez, 1999.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARZELAY, Michael. The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. **International Public Management**, Journal 3, p. 229-265, 2000.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Nota Técnica - Brasil Elementos para Elaboração de uma Carta-Consulta Programa Global e Projetos na Área Fiscal**. Brasília, 2007.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Regulamento operacional – PROFISCO I (BR-X1005)**. Brasília, 2008.

BOECKMANN, Clara Emilie; RAMOS FILHO, Aldo Ribeiro; CUNHA, Margarete Rocha. Mudança organizacional e comunicação na melhoria da qualidade do atendimento aos usuários da tecnologia da informação na Secretaria da Fazenda do estado de Pernambuco. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação**, v. 3, n. 3, p. 271-290, 2006.

BRASIL. 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. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Lex:** Diário Oficial da União de 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 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. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Lex:** Diário Oficial da União de 05 de junho de 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado: Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, n. 49, p. 5-42, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sergio (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência**. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017.

BRYMAN, Alan. The debate about quantitative and qualitative research. In: Bryman, Alan. **Quantity and quality in social research**. London: Unwin Hyman, 1988.

CARVALHO, André Borges. As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

COSTA, C. E. L.; GONZALEZ, M. J. F.; ALMEIDA, N. F. **As relações econômicas do Brasil com os principais bancos multilaterais de desenvolvimento (1990-2012)**. Texto para discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DENHARDT, Robert. B. **Teorias da administração pública**. Trad. Francisco G. Heidmann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, Janet. V.; DENHARDT, Robert. B. **The New Public Service: Serving, not steering**. Expanded Ed. New York: Armonk, 2007.

DIAS NETO, João. Vale a pena investir um bilhão de dólares na modernização das secretarias estaduais de fazenda? **PNAFE é realidade**, Brasília, Edição única, p. 7-8, abr., 2006.

DIAS, Taisa. **Governança Pública**: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Florianópolis, 2012. 353 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Programa de modernização da Secretaria de Estado da Fazenda - PNAFE – 1997 a 2004**. Secretaria de Estado da Fazenda. Florianópolis, 2004.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Contrato de empréstimo nº 2172/OC-BR**. Florianópolis, 2010.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Decreto nº 1.485**, de 7 de fevereiro de 2018. Aprova o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e estabelece outras providências. Florianópolis: 2018.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Decreto nº 39**, de 21 de fevereiro de 2019. Institui o programa governo sem papel no âmbito da administração pública estadual direta e indireta e estabelece outras providências. Florianópolis: 2019.

FILIPPIN, Marcelo; AZEVEDO, Ariston. A relação entre Administração e Política: revisão dos debates e proposição preliminar. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. **Anais...** Porto Alegre, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons. **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOOD, Christopher. Emerging issues in public-administration. **Public Administration**, v. 73, n. 1, p. 165-183, 1995.

IGLESIAS, Enrique. V. O papel do Estado e os paradigmas econômicos. **Revista Cepal: Número Especial em Português**, 2006.

KETTL, Donald F. The global revolution in public management: driving themes, missing links. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 16, n. 3, p. 446-461, 1997.

KETTL, Donald. F. The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 488-97, 2000.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. G. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 40, mai./jun. 2006.

LEITE, Leonardo Q. Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, por Leonardo Queiroz Leite. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 1051-1070, jul./ago. 2014.

LIPIETZ, Alain. **Audácia**: uma alternativa para o século XXI. São Paulo: Nobel, 1991.

LIKERT, Rensis. **New Patterns of management**. Ed. McGraw-Hill, 1961.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, n. 1, jan./abr. 1997.

MERRIAM, Sharan B.; TISDELL, Elizabeth J. **Qualitative research**: a guide to design and implementation. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1999.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **PNAFE é realidade**. Brasília, Edição única, 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Diretrizes e recomendações técnicas para o aperfeiçoamento da gestão fiscal dos estados brasileiros**. Brasília, Edição única, 2014.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília, DF: MH Comunicação, 1994.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas – RAE**. v. 45, n.1, jan./mar. 2005a.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005b.

PALOCCHI FILHO, Antônio. PNAFE – uma história de sucesso. **PNAFE é realidade**. Ministério da Fazenda, Brasília, Edição única, p. 4, abril, 2006.

PATTON, Michael Quinn. **Qualitative Evaluation and Research Methods**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2015.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Evaluating public management reforms: an international perspective. In: Wollmann, Hellmut, **Evaluation in public-sector reform**: concepts and practice in international perspective, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis - into the age of austerity**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

POLLITT, Christopher. The New Public Management: An Overview of Its Current Status. **Administrative SI Management Public**. 2007.

POLLITT, Christopher. Christopher Pollitt analisa a nova estrutura da gestão pública do século 21. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 1, p.117-124, jan./mar, 2010.

POLLITT, Christopher. Managerialism Redux? **Financial Accountability & Management**, v. 32, n. 4, November, 2016.

POLLITT, Christopher. Performance management 40 years on: a review. Some key decisions and consequences. **Public Money & Management**, v. 38, n. 3, pp. 167-174, 2018.

RAINS, Luisa. Um provérbio bem aplicado. **PNAFE é realidade**. Ministério da Fazenda, Brasília, Edição única, p. 28-30, abril, 2006.

RICHARDSON, Robert Jarry; et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr., 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA. **Alinhamento estratégico**. Apresentação em PPT. Florianópolis, 1997a.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico organizacional**. Florianópolis, 1997b.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA. **Relatório de progresso do PNAFE**. Florianópolis, 2001.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA. **Relatório sucinto do programa de administração fazendária**. Florianópolis, 2003.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA. **Seminário de encerramento do Programa de Modernização da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial da Administração Estadual PROFISCO I- SC**. Apresentação em PPT. Florianópolis, 2017. 25 slides.

SOBREIRA NETTO, Francisco. **Medição de desempenho no gerenciamento de processos de negócio – BPM no PNAFE: uma proposta de modelo**. Tese (Doutorado) – Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 212 p., 2006.

SOUZA, Marconi Brasil Soares; RODRIGUES, Adriano Almeida. O processo de comunicação no projeto PROFISCO-RN. **Revista de Gestão e Projetos - GeP**, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 88-108, set./dez., 2012.

STAKE, Robert E. Case studies. In: DENZIN, Norman. K.(Edit.); LINCOLN, Yvonna S.(Edit). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: SAGE, 2000.

THIOLLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. 5.ed. São Paulo, Polis, 1987.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1994.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WILSON, Woodrow. The Study of Administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

ZWICK, Elisa; TEIXEIRA, Marília Paula; PEREIRA, José Roberto; VILAS BOAS, Ana Alice. Administração Pública Tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 1, n. 2, p. 284-301, 2012.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

1. Quais programas de modernização que você tem lembrança de implantação ou tentativa de implantação na secretaria na qual trabalha ou no Estado como um todo?
2. Você participou de projetos específicos, da gestão do programa como um todo ou de ambos?
3. Quando da sua participação, tinham consultorias de apoio para o desenvolvimento do programa/projetos? Se sim, para quais programas/projetos?
4. Os projetos dos quais você participou tiveram início, meio e fim? Se não, por quais motivos isso aconteceu?
 - a. Quais foram iniciados e concluídos sem interrupção?
 - b. Quais os critérios utilizados para encerrar um projeto antes do fim previsto para ele?
 - c. Por que alguns projetos estavam listados entre os projetos de um programa e sequer tiveram sua execução iniciada?
5. Os projetos dos quais você participou tinham um cronograma? Ele foi cumprido? Se não, por quais motivos isso aconteceu?
6. Quais os resultados alcançados, os ganhos para o estado de Santa Catarina, advindos dos programas de modernização como um todo? Eles são mensuráveis? Se sim, de que forma?
7. Quais os principais obstáculos enfrentados pelos programas/projetos de que você participou? De que forma esses obstáculos foram enfrentados?

ANEXO A – Objetivos específicos do PNAFE

ORGANIZAÇÃO E GESTÃO

1. Conhecer os processos que integram as rotinas da secretaria para identificar sua realidade, acolher as sugestões e críticas do corpo funcional e compor uma visão global da instituição;
2. Analisar o ambiente interno e externo da instituição, estabelecer o negócio, definir uma visão de futuro e os vetores estratégicos que o construirão;
3. Definir os objetivos e metas da organização, estabelecer as responsabilidades, garantir a sinergia das ações, facilitar o seu acompanhamento, orientar a tomada de decisões e aumentar a capacidade de adaptação a novas conjunturas;
4. Mudar o paradigma de atuação do corpo fazendário, incrementando o seu comprometimento com a instituição, ampliando a sua visão do processo fazendário e preparando-o para desempenhar as atividades dos novos postos de trabalho;
5. Melhorar a comunicação da SEF, divulgar de forma clara, rápida e precisa os assuntos de interesse do público interno e externo;
6. Fortalecer a imagem da Instituição através do desenvolvimento de uma identidade visual, transmitindo uma imagem de qualidade eficiência e modernidade.

TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO

7. Implementar a infraestrutura de TI, para alavancar resultados e suportar os novos processos de forma integrada e ágil.

COORDENAÇÃO DO PROJETO

8. Viabilizar a infraestrutura física adequada ao pleno funcionamento da UCE;
9. Capacitar os membros da UCE, tornando-os habilitados a planejar, executar, controlar e acompanhar as ações do projeto;
10. Conduzir, facilitar e coordenar a Direção da Instituição no processo de desenvolvimento organizacional, redesenho e implantação de novos processos;
11. Administrar a aplicação dos recursos financeiros.

LEGISLAÇÃO

12. Facilitar o entendimento, o cumprimento da legislação e reduzir os custos de sua aplicação para o Estado e os contribuintes.

INTEGRAÇÃO

13. Uniformizar as informações disponíveis, aprimorar os métodos de trabalho e reduzir fraudes e irregularidades.

CADASTRO

14. Conceber um novo cadastro que contenha todos os dados necessários às atividades da SEF;
15. Manter cadastro depurado e atualizado com dados consistentes e confiáveis;
16. Viabilizar a integração dos dados cadastrais junto a outros órgãos (união, estados, municípios e outras entidades);
17. Uniformizar as informações cadastrais e reduzir a possibilidade de fraudes;
18. Proporcionar acesso, utilização e cruzamento ágil das informações cadastrais;
19. Reduzir/eliminar arquivos e dossiês em papel.

DECLARAÇÃO

20. Definir novos modelos de declarações que contenham todos os dados necessários às diversas atividades da SEF;
21. Simplificar e agilizar os procedimentos para o contribuinte;
22. Capturar eletronicamente as declarações do contribuinte, buscando eliminar as informações em papel e zerar os erros no recebimento dos dados;
23. Disponibilizar em tempo real as declarações dos contribuintes nos diversos sistemas da SEF.

ARRECADAÇÃO

24. Automatizar todo o processo de pagamento de tributos estaduais com a emissão automática de comprovante de pagamento, eliminando as etapas anteriores de geração e envio da guia de recolhimento;

25. Facilitar o pagamento dos tributos estaduais;
26. Estabelecer controle rígido e ágil sobre os valores declarados, recolhidos, não recolhidos e sobre os contribuintes omissos de declaração;
27. Disponibilizar imediatamente as informações decorrentes do processo de arrecadação nos demais sistemas da SEF;
28. Incrementar o número de recolhimentos dos tributos estaduais, via automação bancária (home-banking);
29. Assegurar o completo recebimento das receitas tributárias e não tributárias devidas ao Estado.

COBRANÇA ADMINISTRATIVA E JUDICIAL

30. Simplificar e agilizar o processo de cobrança;
31. Controlar de forma ágil as omissões de pagamento e declaração com emissão automática de avisos e notificações;
32. Reduzir o estoque da Dívida Ativa através de gestão atuante e adequado monitoramento dos devedores;
33. Agilizar a cobrança dos créditos tributários ainda na esfera administrativa, buscando reduzir o volume a ser inscrito em Dívida Ativa;
34. Acompanhar de forma eficaz o andamento dos processos em suas diversas fases no judiciário;
35. Reduzir o estoque da Dívida Ativa mediante ações de cobrança;
36. Realizar estudos quanto a oportunidade da securitização da Dívida Ativa.

FISCALIZAÇÃO

37. Planejar de forma integrada as ações fiscais, definindo a sistemática de tratamento dos dados econômico-fiscais, possibilitando executar fiscalização técnica, subsidiada por indícios de sonegação e apoiada no potencial contributivo dos contribuintes;
38. Simplificar, agilizar e padronizar os procedimentos e processos de fiscalização móvel e de estabelecimentos, com o objetivo de melhorar a produção e qualidade da ação fiscal;

39. Realizar ações preventivas no combate à sonegação, evasão e fraudes fiscais, acompanhando de modo rápido e contínuo os fatos, operações e transações econômicas;
40. Adotar um modelo de controle dos contribuintes por setor e porte;
41. Manter controle efetivo sobre um universo maior de contribuintes;
42. Definir modelo de controle de trânsito das mercadorias;
43. Manter os profissionais constantemente atualizados, com troca de experiências de ações e técnicas fiscais internas e com outros estados.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL

44. Tornar o processo ágil e eficaz com simplificação, padronização dos procedimentos e acompanhamento processual;
45. Acompanhar de forma eficaz o andamento dos processos em suas diversas fases;
46. Diminuir o tempo de tramitação dos processos;
47. Dar eficácia imediata às decisões;
48. Disponibilizar aos interessados acesso eletrônico aos processos, sua tramitação e respectivas decisões.

ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE

49. Prestar atendimento ao contribuinte de forma rápida e conclusiva;
50. Proporcionar maior comodidade ao contribuinte reduzindo a necessidade de seu deslocamento até as repartições;
51. Estabelecer canal de comunicação direto com o contribuinte, implementando os serviços de autoatendimento e tele-atendimento;
52. Disponibilizar o acesso à legislação aos contribuintes para consulta em meio eletrônico;
53. Padronizar as rotinas e procedimentos no atendimento ao contribuinte.

ESTUDOS ECONÔMICO-TRIBUTÁRIOS

54. Acompanhar o desempenho econômico-tributário dos diversos setores de atividade econômica;

55. Avaliar o impacto de medidas de política econômica e política tributária sobre a arrecadação;
56. Subsidiar a ação fiscal com base nos índices de desempenho econômico-setoriais, bem como na capacidade contributiva dos diversos setores econômicos.

ORÇAMENTO

57. Aperfeiçoar a elaboração, controle e acompanhamento do processo orçamentário, permitindo a transparência das ações governamentais.

CONTROLE FINANCEIRO

58. Integrar a programação financeira e execução orçamentária, com base em critérios técnicos previamente estabelecidos em instrumentos como lei de diretrizes orçamentárias e lei de orçamento anual;
59. Modernizar a gestão da informação do controle financeiro, de forma a obter um fluxo de caixa integrado e a automatização dos registros.

DÍVIDA PÚBLICA

60. Aperfeiçoar o processo de gestão da Dívida Pública, permitindo maior controle da dívida contratada e transparência no processo de endividamento do Estado.

CONTABILIDADE

61. Integrar as diversas áreas participantes do processo de modernização fazendária, a fim de obter informações confiáveis e em tempo real, servindo de base para a tomada de decisão.

AUDITORIA E CONTROLE INTERNO

62. Normatizar as atividades de auditoria com ênfase na ação preventiva, visando o aumento da eficácia e da transparência dos recursos públicos;
63. Acompanhar a efetiva da alocação e distribuição dos recursos públicos, permitindo uma melhor gestão dos gastos, dos investimentos e participações do Estado;

64. Implantar um novo processo integrado envolvendo o Plano de Metas e Ações de Governo e o controle interno.

ANEXO B – Componentes, subcomponentes e produtos do PROFISCO I

Componentes e subcomponentes	Áreas de produtos elegíveis	Descrição básica dos conteúdos elegíveis
COMPONENTE I. GESTÃO ESTRATÉGICA INTEGRADA		
Subcomponente 1. Aperfeiçoamento organizacional e da gestão estratégica	1.1 Planejamento e gestão estratégica	Implantação ou aperfeiçoamento de processos de planejamento estratégico; formulação e aperfeiçoamento de sistemática integrada de planejamento, monitoramento e avaliação de programas, ações e projetos; definição, implantação e aperfeiçoamento de modelos de gestão e de metas e indicadores de gestão; elaboração e implantação de plano de formação em planejamento e gestão de políticas fiscais.
	1.2 Estrutura e processos organizacionais	Revisão ou atualização da estrutura organizacional e/ou redesenho ou aperfeiçoamento dos processos organizacionais; Adequação de ambientes físicos.
	1.3 Estudos e pesquisas econômico-fiscais	Desenvolvimento de estudos e pesquisas e implantação de novos modelos específicos da área fiscal, tais como: Arrecadação potencial como meta da Administração Tributária (métodos de projeção das receitas, mensuração e controle dos gastos, identificação e medição da evasão tributária); e Avaliação de impactos das políticas fiscais.
	1.4 Gestão do risco fiscal	Desenvolvimento e implantação de modelo de Gestão de risco aplicado à administração fiscal.
Subcomponente 2. Cooperação interinstitucional nacional e internacional	2.1 Fóruns institucionais integradores	Fortalecimento e ampliação da participação em colegiados fiscais nacionais, tais como: ENAT (Encontro Nacional de Administradores Tributários); ENCAT (Encontro Nacional de Coordenadores Tributários); GEFIN (Grupo de Gestores das Finanças Estaduais); FEED (Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros); GDFAZ (Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário); GEF (Grupo Nacional de Educação Fiscal).

Componentes e subcomponentes	Áreas de produtos elegíveis	Descrição básica dos conteúdos elegíveis
	2.2 Redes e comunidades de aprendizagem	Formação, integração e fortalecimento de redes e comunidades de aprendizagem no âmbito nacional e internacional; Participação ativa em eventos e acordos dos Estados não signatários de contratos de empréstimo no âmbito do PROFISCO I.
	2.3 Intercâmbio de informações e de conhecimento	Ampliação do compartilhamento, intercâmbio de informações e assinatura de acordos de cooperação entre administrações fiscais e instituições nacionais e internacionais, tal como o CIAT (Centro Interamericano de Administração Tributária).
COMPONENTE II. ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E CONTENCIOSO FISCAL		
Subcomponente 3. Melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária	3.1 Planejamento e gestão da política tributária	Desenvolvimento de análises internas acerca das forças e fraquezas da administração e das oportunidades e desafios que existem no ambiente externo, assim como das ações para o fortalecimento do risco subjetivo ante o descumprimento da obrigação tributária, da fraude e da sonegação.
	3.2 Legislação tributária	Revisão e atualização da legislação que permitam a redução da fraude, a evasão e elisão tributária, um melhor aproveitamento das bases de incidência e o desenvolvimento da equidade e da neutralidade do sistema tributário, assim como, a simplificação do cumprimento de obrigações acessórias.
	3.3 Pequenos contribuintes	Implantação de procedimentos específicos para os pequenos contribuintes, tal como o Supersimples
	3.4 Arrecadação e cobrança administrativa	Aperfeiçoamento, padronização e automação dos procedimentos de arrecadação e cobrança administrativa.
	3.5 Gestão do crédito acumulado	Mapeamento, aperfeiçoamento e automação dos procedimentos de controle e gerenciamento do crédito acumulado – parcelados, inscritos em dívida e executivo fiscal com respectivas sentenças ou decisões.
	3.6 Benefícios e renúncias fiscais	Implantação de sistema de controle e gerenciamento dos benefícios fiscais

Componentes e subcomponentes	Áreas de produtos elegíveis	Descrição básica dos conteúdos elegíveis
		concedidos e monitoramento e avaliação contínua da renúncia fiscal.
	3.7 Fiscalização de trânsito	Aperfeiçoamento, padronização e automação dos procedimentos de controle do trânsito de mercadorias.
	3.8 Fiscalização de estabelecimento	Aperfeiçoamento, padronização e automação dos procedimentos de execução e controle da auditoria fiscal; implantação de métodos e instrumentos; definição de programas automatizados e requerimentos de sistemas para pesquisa, seleção de contribuintes, acompanhamento e controle da ação fiscal.
	3.9 Inteligência fiscal	Identificação de fontes, implantação e aperfeiçoamento de cruzamentos de informações econômico-fiscais.
	3.10 Processo administrativo fiscal	Aperfeiçoamento, padronização e automação da base normativa e dos procedimentos em todas as instâncias e fases do processo administrativo fiscal, inclusive com utilização de tecnologia de GED.
	3.11 Sistemas informatizados de administração tributária	Desenvolvimento, aperfeiçoamento, integração e atualização dos sistemas informatizados utilizados pela administração tributária.
Subcomponente 4. Aperfeiçoamento da gestão do cadastro e implantação do sistema público de escrituração digital	4.1 Cadastro Sincronizado Nacional (CADSINC)	Utilização do CNPJ como única inscrição cadastral e implantação da sincronia entre o cadastro estadual do ICMS e o cadastro federal – CNPJ, com possibilidade de agregação de outros órgãos e entidades, além dos tributários: Juntas Comerciais, Cartórios, Corpos de Bombeiros, Vigilâncias Sanitárias, Posturas Municipais etc.
	4.2 SPED - Nota Fiscal Eletrônica (NF-e)	Implantação de um modelo nacional de documento fiscal eletrônico que venha substituir a sistemática atual de emissão do documento fiscal em papel, com validade jurídica garantida pela assinatura digital do remetente, com a simplificação das obrigações acessórias dos contribuintes e permissão, ao mesmo tempo, do acompanhamento em tempo real das operações comerciais pelo Fisco.

Componentes e subcomponentes	Áreas de produtos elegíveis	Descrição básica dos conteúdos elegíveis
	4.3 SPED - Escrituração Contábil Digital (ECD)	Substituição da emissão de livros contábeis em papel pela sua existência apenas digital, com integração com os fiscos federal e municipais, DNRC, CFC, Banco Central, SUSEP, CVM e contribuintes que irão fornecer informações para a composição da base de dados; Pessoas Jurídicas em Geral e Livros Fiscais relacionados à Declaração de Informações Econômico-fiscais da Pessoa Jurídica - DIPJ (ECD – Geral): Livro de Apuração do Lucro Real Eletrônico (e-Lalur) e Central de Balanços; Escrituração Contábil Digital – Instituições Financeiras (ECD – IF) e Escrituração Fiscal Digital – Instituições Financeiras (EFD – IF).
	4.4 SPED - Escrituração Fiscal Digital (EFD)	Obtenção de informações com mais qualidade e desoneração do contribuinte de obrigações acessórias diversas em papel, por meio da apresentação das informações no SPED: ICMS e IPI (EFD – ICMS/IPI) e Contribuições (EFD – Contribuições).
Subcomponente 5. Melhoria da eficiência e eficácia da administração do contencioso fiscal	4.1 Gestão da dívida ativa e cobrança	Mapeamento, aperfeiçoamento e automação dos procedimentos de controle e gerenciamento da dívida ativa e da cobrança.
	4.2 Representação judicial e extrajudicial	Aperfeiçoamento e automação dos procedimentos de representação judicial e extrajudicial.
	4.3 Gestão de operações financeiras	Implantação e aperfeiçoamento de procedimentos para o controle e gerenciamento das operações financeiras.
	4.4 Grandes devedores	Implantação e aperfeiçoamento de procedimentos para o controle e gerenciamento dos grandes devedores.
	4.5 Sistemas informatizados de administração da dívida fiscal	Definição, implantação, integração e atualização de sistema de gerenciamento e controle da dívida fiscal.
COMPONENTE III. ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA, PATRIMÔNIO E CONTROLE INTERNO		

Componentes e subcomponentes	Áreas de produtos elegíveis	Descrição básica dos conteúdos elegíveis
Subcomponente 6. Melhoria da eficiência e da eficácia da administração financeira	6.1 Plano de contas	Revisão, atualização e padronização do plano de contas com os demais níveis de governo.
	6.2 Gestão e planejamento de finanças públicas	Desenvolvimento de análises internas acerca das forças e fraquezas da administração e das oportunidades e desafios que existem no ambiente externo, assim como das ações para a contenção do gasto, redução do desperdício e melhoria dos resultados.
	6.3 Administração de recursos financeiros	Definição ou revisão de normas de ordenamento de despesa; execução de pagamentos; controle de caixa e das contas bancárias; programação da execução de caixa e de conciliação bancária; emissão de títulos de curto prazo, e colocação de excedentes financeiros.
	6.4 Dívida pública	Definição ou revisão de normas para programação, negociação, autorização e contratação de créditos internos e externos; registro de operações de crédito; amortização de créditos contraídos pela administração direta e instituições descentralizadas sem autonomia administrativa; cronogramas de desembolso.
	6.5 Gestão de precatórios	Definição de modelo e aperfeiçoamento de normas e procedimentos de controle e gestão de precatórios.
	6.6 Gestão de fluxo de caixa	Definição e implantação de um modelo de gestão de fluxo de caixa que permita: utilizar o fluxo de caixa como instrumento de gestão financeira e de política pública; monitorar corretamente o fluxo de caixa; projetar o fluxo de caixa no curto prazo; utilizar o fluxo de caixa projetado para fazer um correto planejamento financeiro; e, avaliar a capacidade de geração de caixa e o grau de dependência em diversas fontes de captação de recursos.
	6.7 Controle interno da despesa pública	Definição ou revisão dos procedimentos de verificação da legalidade, da propriedade e do

Componentes e subcomponentes	Áreas de produtos elegíveis	Descrição básica dos conteúdos elegíveis
		cumprimento das normas da administração financeira.
	6.8 Apropriação de custos públicos	Identificação e classificação de centros de custos; definição e implantação de modelo e de sistema de gestão de custos, com controle e apropriação por unidade fazendária.
	6.9 Qualidade do gasto público	Desenvolvimento, aperfeiçoamento e implantação de métodos e procedimentos de monitoramento e avaliação da qualidade do gasto público.
	6.10 Sistemas informatizados de administração financeira	Desenvolvimento, aperfeiçoamento, integração e atualização dos sistemas informatizados utilizados pela administração financeira.
Subcomponente 7. Melhoria da eficiência e da eficácia da administração de material e de patrimônio	7.1 Gestão de ativos	Mapeamento, valoração, definição e implantação de modelo e de procedimentos de controle e gestão de ativos, especialmente nas áreas críticas para o controle da despesa pública.
	7.2 Gestão e avaliação de contratos e convênios	Definição e implantação de modelo e de procedimentos de gestão dos processos de logística, na área de contratos e convênios.
	7.3 Gestão de materiais e estoques	Definição e implantação de modelo e de procedimentos de gestão de materiais, controle de estoques e armazenamento em depósitos.
	7.4 Gestão de documentos e arquivos	Definição e implantação de modelo e de procedimentos de gestão de documentos e arquivos.
	7.5 Sistemas informatizados de administração patrimonial	Desenvolvimento, aperfeiçoamento, integração e atualização dos sistemas informatizados utilizados pela administração patrimonial fazendária.
Subcomponente 8. Aperfeiçoamento dos mecanismos de auditoria e controle interno da gestão fiscal	8.1 Gestão do risco	Desenvolvimento e implantação de modelo de gestão do risco operacional, contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.
	8.2 Monitoramento e avaliação de resultados	Definição de indicadores e implantação de auditoria de resultados.
	8.3 Auditoria	Apuração de atos ou fatos suspeitos, ilegais ou irregulares, praticados na utilização de recursos públicos.
	8.4 Integração do controle	Acompanhamento de cumprimento das recomendações da unidade central de

Componentes e subcomponentes	Áreas de produtos elegíveis	Descrição básica dos conteúdos elegíveis
		controle interno e de controle externo e interlocução junto às demais entidades de controle interno e externo.
COMPONENTE IV. GESTÃO DE RECURSOS ESTRATÉGICOS		
Subcomponente 9. Aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência administrativa e comunicação com a sociedade	9.1 Portal da transparência	Desenvolvimento e implantação de portal da transparência consolidando e disponibilizando informações sobre o uso do dinheiro público pelo Governo Estadual.
	9.2 Atenção ao contribuinte-cidadão	Ampliação, aperfeiçoamento, integração e automação dos procedimentos de atendimento presencial ao contribuinte, inclusive com mecanismo de avaliação da prestação do serviço.
	9.3 Comunicação interna e externa	Implantação e aperfeiçoamento dos canais de comunicação com os servidores, com as unidades descentralizadas, com outras instituições e com o contribuinte, tais como: correio eletrônico, vídeo conferência etc.
	9.4 Programas de educação para a cidadania na área fiscal	Ampliação e aperfeiçoamento dos programas de educação fiscal.
	9.5 Mecanismos de interlocução com a sociedade	Implantação e aperfeiçoamento de ouvidorias e de outros canais de acesso da cidadania à área fiscal.
	9.6 Mecanismos de incentivo ao controle social do gasto público	Desenvolvimento e implantação de mecanismos de participação, controle e fiscalização dos processos fiscais e da prestação de serviços, tais como a disponibilização pública das informações de execução financeira e dos relatórios da LRF.
Subcomponente 10. Modernização da gestão tecnológica e aperfeiçoamento dos serviços internos e externos	10.1 Plano integrado de tecnologia de informação	Desenvolvimento e implantação de plano estratégico de TI
	10.2 Organização e gestão de tecnologia de informação - TI	Atualização do modelo de organização e gestão estratégica e operacional de TI, tais como: serviços terceirizados, ambiente de produção, suporte e call center.
	10.3 Administração de dados	Implantação de solução para criação da base de meta dados para armazenar os modelos de dados; Monitoração dos servidores e bases de dados.

Componentes e subcomponentes	Áreas de produtos elegíveis	Descrição básica dos conteúdos elegíveis
	10.4 Parque tecnológico e redes internas e de longa distância	Parque tecnológico para suporte à ampliação e ao aperfeiçoamento dos sistemas fazendários, com implantação, ampliação e sustentabilidade de redes, tal como a Rede SINTEGRA (Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços).
	10.5 Gestão eletrônica de documentos (GED)	Definição de procedimentos e implantação de tecnologias para criação de documentos na forma eletrônica, a digitalização daqueles que se encontram em papel, a indexação do acervo e os correspondentes mecanismos de pesquisa para sua localização, além do mapeamento dos trajetos e controle do status do fluxo documental (<i>Workflow</i>).
	10.6 Certificação digital	Implantação de mecanismos de segurança capazes de garantir autenticidade, confidencialidade e integridade às informações eletrônicas.
	10.7 Integração dos sistemas informatizados	Atualização de bases de dados e desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas integrados de informação.
	10.8 Gestão de segurança e auditoria de sistemas	Definição, aperfeiçoamento e implantação de procedimentos para análise de sistemas de informação, ambiente computacional e segurança de informações.
	10.9 Serviços Web	Ampliação da prestação de serviços via WEB (intranet e internet), com avaliação sistemática da satisfação dos usuários.
	10.10 Sistemas operacionais e <i>software</i> básicos	Definição, atualização e implantação de sistemas operacionais e de <i>software</i> básicos.
Subcomponente 11. Aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos	11.1 Políticas e planejamento de RH	Formulação e implantação de políticas e de plano estratégico de RH, vinculados aos objetivos e metas fiscais; desenvolvimento ou aperfeiçoamento do processo de planejamento de recrutamento seleção e formação de pessoal, e fortalecimento de estratégia de atrair e reter talentos.

Componentes e subcomponentes	Áreas de produtos elegíveis	Descrição básica dos conteúdos elegíveis
	11.2 Plano de cargos e salários	Desenvolvimento e implantação de mecanismos de motivação, reconhecimento e promoção, por mérito.
	11.3 Desenvolvimento de pessoas	Desenvolvimento e implantação de programas contínuos e permanentes de desenvolvimento de pessoas.
	11.4 Avaliação de desempenho	Desenvolvimento e implantação de medidas de desempenho e responsabilidade na obtenção de resultados.
	11.5 Educação a distância	Utilização de novas tecnologias de informação para além dos métodos tradicionais de ensino presencial, para a oferta de programas amplos de capacitação, por meio de redes internas ou externas, que permitam a capacitação à distância ou semipresencial.
	11.6 Código e comissão de ética	Desenvolvimento, implantação e aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento de conduta e disseminação de valores éticos.
	11.7 Núcleos ou escolas de desenvolvimento de pessoas	Fortalecimento da capacidade de formação e desenvolvimento de pessoas, por meio de métodos e técnicas de ensino e avaliação de resultados.
	11.8 Sistemas informatizados de gestão de pessoas	Desenvolvimento, aperfeiçoamento, integração e atualização dos sistemas informatizados utilizados pela administração de pessoal fazendário.
	11.9 Corregedoria fiscal	Implantação ou aperfeiçoamento de unidade e/ou de procedimentos de correção na área fiscal.
	Subcomponente 12. Fortalecimento da gestão do conhecimento	12.1 Gestão de competências
12.2 Gestão da inovação		Identificação e sistematização dos produtos e serviços institucionais, possibilitando: melhoria do índice de sucesso no lançamento de novos produtos e serviços; redução no prazo e nos custos de desenvolvimento de novos produtos; aumento da confiabilidade dos produtos e serviços.
12.3 Gestão de conteúdos		Definição e implantação de normas e procedimentos para criação, avaliação

Componentes e subcomponentes	Áreas de produtos elegíveis	Descrição básica dos conteúdos elegíveis
		e manutenção do ciclo de vida completo de edição, armazenagem, disseminação e controle de versões de conteúdos textuais e binários usados em linha e outros recursos de informação impressos, em especial nos portais web.
	12.4 Cultura e mudança organizacional	Identificação dos valores, crenças e normas compartilhadas que estabelecem o referencial em que servidores e gestores constroem a realidade, reconhecem uma informação nova e avaliam interpretações e ações alternativas – processo decisório.
	12.5 Gestão de comunicação	Definição e implantação de modelo de comunicação estruturado nas três premissas básicas do conceito de comunicação integrada: comunicação institucional, mercadológica e interna.

Fonte: BID (2008).