

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
GESTÃO PÚBLICA

**ACORDO DE RESULTADOS DA SECRETARIA DE ESTADO DE
FAZENDA DE MINAS GERAIS - SEF/MG:**

uma análise das metas pactuadas e da sistemática de avaliação
adotada no período de 2004 a 2013

Belo Horizonte
2016

ANDRÉIA FONSECA RODRIGUES

**ACORDO DE RESULTADOS DA SECRETARIA DE ESTADO DE
FAZENDA DE MINAS GERAIS - SEF/MG:**

uma análise das metas pactuadas e da sistemática de avaliação
adotada no período de 2004 a 2013

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para o Curso de Graduação em Gestão Pública, no cumprimento às exigências para obtenção do título de bacharel.

Orientadora: Eleonora Schettini Martins Cunha

Belo Horizonte

2016

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela oportunidade de continuar a minha caminhada e por conduzir a minha vida.

À minha mãe, pai, irmã e namorado por estarem ao meu lado, pelo apoio, força e compreensão.

Ao Ednei, pelo incentivo e pela incansável ajuda na construção deste trabalho.

À professora Eleonora, pela compreensão, e por carinhosamente ter conduzido a minha orientação, transmitindo-me conhecimento e tranquilidade.

RESUMO

Este trabalho analisa os Acordos de Resultados de 1ª Etapa da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG) pactuados no período de 2004 a 2013, fechando o ciclo do chamado “Choque de Gestão” de implementação da Nova Gestão Pública (NGP). Nesse sentido buscou-se analisar o desempenho alcançado pela SEF/MG na avaliação de seus resultados, a fim de verificar se as metas e a sistemática de avaliação adotada foram desafiadoras para a instituição e seus servidores. A análise baseou-se nos Acordos de Resultados, nos Relatórios de Execução e nos Relatórios de Avaliação da Comissão, vigentes durante esses dez anos, considerando as metas, a distribuição de pesos entre os indicadores e objetos pactuados, o cálculo de desempenho e a atribuição de notas. A partir disso foi possível observar, de forma geral, um alcance sistemático de resultados satisfatórios, favorecidos, principalmente, pelo “conservadorismo” das metas pactuadas neste instrumento do modelo de gestão gerencialista.

Palavras chaves: Nova Gestão Pública (NGP), Gerencialismo, Acordo de Resultados e Avaliação de Desempenho.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Planejamento em Minas Gerais – Instrumentos e horizontes.....	24
Figura 2 - Planejamento do Governo de Minas Gerais.....	28
Figura 3 - Formulação estratégica da SEF/MG.....	33
Figura 4 - Organograma da SEF/MG.....	33

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Médias trimestrais das avaliações do AR e a média geral - 2004 a 2013.....	49
Gráfico 2 - Notas trimestrais das avaliações do AR e a média geral - 2004 a 2013.....	50
Gráfico 3 - Percentual médio trimestral de alcance das metas (desempenho) - 2004 a 2013.....	54
Gráfico 4 - Médias trimestrais do indicador de arrecadação de ICMS - 2004 a 2013.....	57
Gráfico 5 - Percentual de alcance das metas (desempenho) do indicador de arrecadação de ICMS - 2004 a 2013.....	58
Gráfico 6 - Quantidade de avaliações do indicador de arrecadação de ICMS por faixa de desempenho - 2004 a 2013.....	59
Gráfico 7 - Evolução comparativa da nota da SEF/MG e do indicador de arrecadação de ICMS - 2004 a 2013.....	60

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Exemplo da sistemática de avaliação dos indicadores e notas do objeto pactuado.....	47
Tabela 2 - Notas das avaliações trimestrais nos Acordos de Resultados da SEF/MG - 2004 a 2013.....	49
Tabela 3 - Objetos pactuados e seus pesos nos Acordos de Resultados - 2004 e 2013.....	51
Tabela 4 - Média trimestral dos percentuais de alcance da nota máxima (peso) dos objetos pactuados.....	52
Tabela 5 - Quantidade de avaliações de desempenho dos indicadores - 2004 a 2013.....	53

Tabela 6 - Peso (quantidade de pontos) utilizado nas avaliações trimestrais (2004 a 2012) e anual (2013) do indicador de arrecadação de ICMS.....	56
---	----

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Finalidades das Superintendências subordinadas ao gabinete do Secretário Adjunto.....	34
Quadro 2 - Finalidades das Superintendências Centralizadas subordinadas à Subsecretaria do Tesouro Estadual.....	34
Quadro 3 - Finalidades das Superintendências Centralizadas e Regionais Subordinadas à Subsecretaria da Receita Estadual.....	35
Quadro 4 - Acordos de Resultados da SEF/MG – 2004 a 2013.....	37
Quadro 5 - Definição dos Objetos de Pactuação.....	39
Quadro 6 - Acordos de Resultados segundo a natureza do objeto pactuado e a área de resultado.....	40
Quadro 7 - Indicadores dos Acordos de Resultados da SEF/MG.....	41
Quadro 8 - Transformação pretendida pela SEF/MG por meio de seus Indicadores.....	43

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1 – A “NOVA GESTÃO PÚBLICA” E O MODELO GERENCIALISTA DE GESTÃO DO ESTADO	9
1.1 - Sobre o modelo gerencialista	9
1.2 - A implementação do modelo gerencialista	14
1.3 - As reformas no Brasil	16
1.4 - O modelo gerencialista no governo de Minas Gerais	22
CAPÍTULO 2 - O ACORDO DE RESULTADOS NA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS (SEF/MG).....	25
2.1 - O Acordo de Resultados em Minas Gerais.....	25
2.2 - Uma breve apresentação da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais - SEF/MG.....	32
2.3 - O Acordo de Resultados de 1ª Etapa na SEF/MG	35
2.3.1 - Os Objetos Pactuados nos Acordos de Resultados da SEF/MG e suas Áreas de Resultados	38
2.3.2 - Os indicadores de desempenho dos Acordos de Resultados da SEF/MG	40
CAPÍTULO 3 - A ANÁLISE DO DESEMPENHO DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS (SEF/MG) NOS ACORDOS DE RESULTADOS.....	44
3.1 – A Sistemática de Avaliação dos Acordos de Resultados da SEF/MG	45
3.2 – A Análise do desempenho Institucional da SEF/MG nos Acordos de Resultados.....	48
3.3 – O desempenho dos objetos de pactuação nos Acordos de Resultados	50
3.4 – O desempenho dos Indicadores nos Acordos de Resultados	53
3.5 – O desempenho do Indicador de Arrecadação de ICMS.....	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS.....	64
APÊNDICE	67

INTRODUÇÃO

O modelo gerencial de reforma da administração pública associado ao movimento da Nova Gestão Pública (NGP) foi implantado em alguns países, a partir da década de 1980, assim como no Brasil com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Em Minas Gerais o “Choque de Gestão” constituiu-se em uma experiência deste modelo, iniciada em 2003, o qual utilizou-se de mecanismos de gestão do desempenho, dentre eles a contratualização de resultados.

Nos Acordos de Resultados adotados pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG), a partir de 2004, foram pactuados indicadores, metas e ações, a fim de possibilitar o monitoramento e a avaliação do desempenho da Instituição, com base na sua sistemática de avaliação. Nessa perspectiva, o monitoramento compreendeu o acompanhamento das ações desenvolvidas, no sentido de se verificar o indicativo de alcance dos resultados, enquanto a avaliação constituiu-se no ato de atribuir valor a uma situação que objetivava medir o alcance dos resultados, além de produzir informação para o aperfeiçoamento do instrumento. A sistemática de avaliação, dentre outras finalidades, tratou de interpretar o grau de obtenção dos resultados previstos.

Este trabalho sistematiza a contratualização de resultados da SEF/MG a partir da inovação do modelo de gestão (NGP) e analisa os resultados alcançados e os desafios em relação às metas acordadas. O estudo foi elaborado com base nos Acordos de Resultados de 1ª Etapa pactuados e seus Relatórios de Execução e Relatórios de Avaliação da Comissão abrangendo o período de 2004 a 2013. O propósito da análise não é um painel exaustivo da experiência da SEF/MG, mas a identificação de problemas e tendências com base em uma amostra limitada, porém representativa, considerando os indicadores e metas relevantes para a SEF/MG. O objetivo desta análise é verificar, a partir dos resultados alcançados no Acordo, e considerando o desempenho Institucional e dos indicadores, em especial o indicador de arrecadação de ICMS, em que medida as metas acordadas e a sistemática de avaliação adotada foram desafiadoras no que tange à proposta do modelo gerencial de gestão pública por resultados.

O estudo do tema é relevante para o campo da gestão, uma vez que possibilita relatar a experiência do Acordo de Resultados enquanto mecanismo de gestão e sua contribuição para a modernização do serviço público ao se fechar o ciclo do chamado “Choque de Gestão” no Estado. Além disso, permite elaborar inferências e possíveis sugestões, as quais possam servir para a melhoria e/ou alteração do modelo gerencialista adotado, corroborando a literatura que ao tratar do tema apresenta problemas nos critérios de avaliação e metas pouco desafiadoras.

A metodologia de pesquisa deste trabalho foi de natureza qualitativa, descritiva e analítica na qual realizou-se um estudo de caso dos Acordos de Resultados da SEF/MG. Nesse estudo procurou-se especificar a estrutura do instrumento, e analisar a evolução do desempenho alcançado pela Instituição e por seus indicadores na avaliação. Para isso se buscou averiguar os aspectos que contribuíram para esse desempenho a partir dos elementos constitutivos do modelo de avaliação do Acordo de Resultados: as metas, a distribuição de pesos entre os indicadores e objetos pactuados, o cálculo do desempenho e a atribuição de notas. Dessa forma, tornou-se possível promover uma reflexão sobre o comportamento dos seus resultados ao longo do tempo com o intuito de analisar o grau de desafio proporcionado pelas metas pactuadas.

As técnicas utilizadas para os objetivos específicos deste trabalho foram a revisão bibliográfica, a análise documental e os recursos estatísticos. A revisão bibliográfica foi realizada a fim de se obter fundamentação teórica acerca do modelo gerencialista voltado para resultados. Além disso, para tratar do instrumento de contratualização de resultados, realizou-se uma leitura e análise documental, na qual foram consultadas as legislações pertinentes, bem como os Acordos de Resultados, os Relatórios de Execução e os Relatórios de Avaliação da Comissão disponibilizadas pela SEF/MG. Em relação aos recursos estatísticos foi utilizada a estatística básica para se chegar aos resultados apresentados nos gráficos e tabelas.

Este trabalho está estruturado em três capítulos, sendo que o primeiro aborda as trajetórias das reformas administrativas destacando-se o gerencialismo, em alguns principais países, no Brasil e em Minas Gerais com a experiência do “Choque de Gestão”. Em seguida, o segundo capítulo caracteriza o Acordo de Resultados em

Minas Gerais e, especificamente o Acordo de Resultados de 1ª Etapa, que refletiu o desempenho da SEF/MG no período de 2004 a 2013.

A análise dos resultados alcançados pela SEF/MG nos Acordos compõe o terceiro capítulo deste trabalho, assim como os resultados dos indicadores dos objetos de pactuação e, de forma individualizada, do indicador de arrecadação de ICMS, destacado pela sua representatividade na nota geral da SEF/MG. Nesse último capítulo foi verificada, de forma geral, a predominância de resultados satisfatórios alcançados pela SEF nos Acordos de Resultados no período de 2004 a 2013, favorecida pelo “conservadorismo” ou pouca ousadia na especificação das metas pactuadas e pela sistemática de avaliação adotada no instrumento. Ao final deste trabalho foram apresentadas conclusões e considerações acerca dos resultados analisados durante esses dez anos de vigência dos Acordos de Resultados da SEF-MG.

CAPÍTULO 1 – A “NOVA GESTÃO PÚBLICA” E O MODELO GERENCIALISTA DE GESTÃO DO ESTADO

Este capítulo apresenta, em linhas gerais, o contexto no qual se insere a reforma da administração pública, e as principais motivações, princípios e características que fundamentaram o modelo gerencial com a emergência do movimento da Nova Gestão Pública (NGP). Nessa vertente serão abordadas as trajetórias da administração pública gerencialista na perspectiva internacional a partir da iniciativa de alguns países, no Brasil com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, e em Minas Gerais com a experiência do “Choque de Gestão”, destacando a contratualização de resultados como instrumento do gerencialismo decorrente da Nova Gestão Pública.

1.1 - Sobre o modelo gerencialista

Um modelo de gestão, no conceito de Santos (2014, pág. 366), é “um exemplo já existente, realizando apenas as modificações necessárias para a necessidade de cada organização.” No entanto, Trosa (2001, p.22) apresenta a hipótese de que “não existem modelos, mas nem por isto a aprendizagem pela experiência de outros deixa de ser uma necessidade”, no sentido de reinventar instrumentos e desenhar novas

estruturas e processos na administração pública. Ainda que haja divergência sobre o conceito de modelos de administração pública, a literatura os utiliza como meio de identificar formas diferenciadas de administrar o Estado, sustentadas em princípios e práticas que se distinguem de outras (ABRÚCIO, 2009; BRESSER, 1996; CAMPELO, 2008; COSTA, 2008). O modelo é uma representação da realidade e, por esse motivo, sua adoção não é permanente, tendo em vista a emergência de novos cenários. Nesse sentido, as reformas ocorridas em diferentes momentos na administração pública e que adotaram distintos modelos, como o burocrático e o gerencialista, tiveram suas configurações influenciadas pelo contexto político, social e econômico da época.

A implantação do modelo burocrático surge em contraponto ao modelo de administração pública patrimonialista, caracterizado pela corrupção, pelo nepotismo e pela ausência de distinção entre o público e o privado. Além disso, a adoção desse modelo foi influenciada pela necessidade de estruturar e modernizar a administração pública, a fim de conduzir, com intervenção estatal, os países em processo de desenvolvimento industrial e econômico advindos do capitalismo. Nesse sentido, a administração burocrática Weberiana se pautou na legitimidade do poder Racional-Legal, na formalidade de processos e procedimentos, na impessoalidade em que a posição hierárquica estava relacionada à função e no profissionalismo no qual as funções são atribuídas de acordo com o conhecimento - o ideal meritocrático (ABRÚCIO, 1997; BRESSER, 2005; SANTOS, 2014; SECCHI, 2009).

No entanto, a crise no modelo burocrático, comumente associada com o procedimentalismo que o caracteriza e com a ineficiência, junto ao questionamento quanto à capacidade do Estado frente ao contexto de transformações ocorridas na sociedade contemporânea, ascendeu a necessidade de uma nova reforma na administração pública, a fim de reestruturá-la diante as questões democráticas, à globalização e à crise fiscal acentuada no final dos anos 1970. Nesse momento a reforma, no entendimento de Bresser (1996) deveria ser realizada na dimensão de mudança de valores culturais e de gestão, buscando mais flexibilidade a fim de sair do *status quo*.

Esta reestruturação da administração pública e reavaliação do papel do Estado frente às externalidades se deram a partir da década de 1980, com a implantação do

modelo gerencial na administração pública e foi decorrente de um movimento denominado Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management (NPM)*. Essa mudança da administração pública nas sociedades democráticas baseou-se em metodologias, técnicas e ferramentas gerenciais adotadas na iniciativa privada que foram incorporadas na gestão das organizações públicas.

Cabe mencionar que a gestão pública pode ser entendida como um conjunto de atividades de políticas públicas que objetivam otimizar o funcionamento das organizações. Ademais, conforme Ferreira (1999 apud SANTOS, 2014) a gestão pública busca atender as contingências, aprimorando os serviços em prol do interesse público, sendo dinâmica, uma vez que a sociedade em constante mudança requer novos arranjos organizacionais. Nesse contexto, a Nova Gestão Pública trouxe inovações para as políticas públicas no sentido de modernizar a forma de estruturar e gerir o público e aumentar a governança¹ do Estado.

Para Prats e Catalá (2005, p. 294) “a reforma da administração foi um verdadeiro movimento internacional” na busca de resolver os problemas ocasionados pelas crises no cenário político e econômico dos países europeus. A partir de 1980 e durante os anos 1990, os processos de reformas gerenciais se intensificaram internacionalmente fomentando significativas transformações em diversos países, cada um com suas peculiaridades e intensidades diferentes, principalmente no que se refere ao sistema político e a cultura específica. Não houve uma única unidade de análise, porém todos buscavam modernizar a administração pública e quebrar o *path-dependent*, assim chamado, por Pollitt e Bouckaert (2002), os processos passados que tendem a influenciar o presente, a fim de não persistir em arranjos institucionais pouco eficientes.

Neste cenário, vários autores desenvolveram análises dos processos de reformas na gestão pública sob uma perspectiva internacional, com o objetivo de identificar suas principais características diante o pluralismo organizacional de cada nação. Abrúcio (1997) salienta os objetivos comuns em todas as reformas realizadas

¹ Governança aqui entendida como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (KOOIMAN, 1993; RICHARDS e SMITH, 2002 apud SECCHI, 2009).

como a redução de gastos e o aumento da eficiência, sendo o Estado mais flexível diante as mudanças externas. Entretanto, a proposta de introdução de padrões gerenciais na administração pública foi mais ativa em alguns países “anglo-saxões” (Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido) do que na maioria dos países da Europa continental, nos quais ocorreu de forma gradual como colocado por Abrúcio (2005), Pollitt e Bouckaert (2002) e Kettl (2005).

A abordagem da Nova Gestão Pública foi adotada inicialmente na década de 1980 na Grã-Bretanha, com Margareth Thatcher, e nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, e, posteriormente, de forma generalizada, em outros países. Registrou-se em comum nesses países, reduções na força de trabalho (burocratas) do serviço público e, como apontado por Abrúcio (2005), a revolta dos *tax payers* (contribuintes) contra a cobrança de tributos; além de um “enxugamento” do governo, no sentido de “desinchar” a estrutura da administração pública (KETTTL, 2005). Ademais, conforme Trosa (2001) Estados Unidos e Grã-Bretanha tiveram suas reformas avançadas e apoiadas em uma teoria política.

Dentre as reformas empreendidas, destacou-se o modelo iniciado por Margareth Thatcher que consolidou o gerencialismo no serviço público britânico. Conforme explicitado por Abrúcio (1997, p. 179), a Grã-Bretanha foi um “laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público”. O mesmo autor diz que “o sucesso do modelo gerencial na Grã-Bretanha se deu exatamente em função das condições políticas existentes, o que demonstra a importância do estudo das instituições para se compreender o rumo das reformas administrativas” (ABRÚCIO, 1997, p. 180). Cabe ressaltar a centralização político-administrativa e a liderança de Thatcher que levou Dereck Rayner, administrador do setor privado, para comandar seu plano de reforma administrativa (ABRUCIO, 1997). Ademais, o modelo britânico destacou-se pela luta contra a ineficiência no sentido de reduzir o tamanho do Estado e de seus gastos.

A tentativa de um novo paradigma gerencial para a gestão pública norte americana surge de estudos como o apresentado no livro “*Reinventando o Governo*” (1992), escrito por Osborne e Gaebler propondo um “*governo empreendedor*”. (ABRÚCIO, 2005; SECCHI, 2009). Esse conceito “governo empreendedor” evoca a “importância do envolvimento cívico no processo de mudança, comunicação e parceria entre esferas públicas e privadas” (SECCHI, 2009, p.357) o que coaduna com

a afirmação de Pollitt e Bouckaert (2002), de que na reforma gerencial nos Estados Unidos houve uma legitimidade do governo perante os cidadãos. O “*governo empreendedor*” foi a base do programa nacional de desempenho da administração pública, em 1993, nos Estados Unidos, e nessa vertente, foi aprovado o *Government Performance and Results Act (GPRA)* em que as agências de governo deveriam utilizar de planos estratégicos e de desempenho.

No caso específico da América Latina, Caiden (1991, p.262 apud SPINK, 2005, p.144,) salienta a perseguição pela reforma administrativa, apesar dos fracassos: “ (...) possivelmente, em nenhum outro lugar do mundo, tantos governos tenham anunciado planos de reforma tão corajosos e imaginativos e obtido tão poucos resultados na prática”. Conforme Spink (2005) os países da América Latina² investiram muito na reforma administrativa, principalmente no sentido de ver a reforma ser aplicada de forma particular ao caso latino-americano. Nesse contexto, o autor cita como resultado do I Seminário Latino-americano de Administração Pública (1974) o “Compromisso de Bogotá” que objetivava

combater a dependência ideológica e tecnológica produzida pela adoção de modelos que não atendem à situação e aos interesses da América Latina, pelo que é necessário definir uma doutrina particular e normas específicas que possam ser aplicadas aos nossos países (SPINK, 2005, p.162).

Cabe salientar, que a Reforma Gerencial foi um desafio maior nos países da América-Latina, nos quais persistia o patrimonialismo, a desigualdade social, a crise econômica, além de processos democráticos a serem consolidados.

A Nova Gestão Pública, portanto, defende desburocratização de procedimentos, flexibilidade, descentralização administrativa e política, melhoria na qualidade dos serviços públicos, eficiência e *accountability*³. O modelo de gestão gerencialista originado deste movimento está voltado para o atendimento do cidadão como cliente e tem a concepção de administrar o público apresentando um direcionamento estratégico orientado para resultados. Na visão de Osborne e Gaebler (1994, p. 20) um dos princípios que caracterizam o modelo pós-

² Estudo realizado sobre a reforma em 17 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. (SPINK, 2005, p. 143)

³ A *accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle. (SECCHI, 2009, p. 354).

Accountability como dever de atingir os resultados e deles prestar contas. (TROSA, 2001, p. 314).

burocrático é a avaliação dos órgãos governamentais focalizando nos seus resultados.

A gestão pública por resultados pode ser considerada como uma prática de desenvolvimento institucional com início no momento do planejamento e fim com o retorno das políticas públicas implementadas:

Alcançar uma boa prática de gestão pública por resultados não implica somente a implementação de mecanismos de avaliação institucional. A gestão pública por resultados é viabilizada por diversos mecanismos gerenciais, começando pelo planejamento das ações governamentais – sejam elas organizadas em projetos ou programas; ampliação da flexibilidade gerencial; desenvolvimento de indicadores de desempenho; e, por fim, a avaliação de desempenho, que, além da medição das metas estabelecidas, fornece subsídios para retroalimentação de informações para o desenvolvimento de futuras metas gerenciais. (CORRÊA, 2007, p. 498)

O Planejamento Estratégico é uma técnica aplicada na administração privada e utilizada na administração pública gerencial, no qual a partir da missão institucional se requer a definição de objetivos a fim de implementá-los com critérios de avaliação de resultados e prestação de contas à sociedade. É um processo contínuo de revisão, no qual oportunidades e ameaças externas são analisadas, os pontos fortes e fracos internos à organização e, posteriormente, a execução, avaliação e controle.

De acordo com Santos (2014, p.24), “a discussão acerca do papel do Estado e dos instrumentos adotados para a sua organização institucional esteve sempre presente em todos os processos de reforma administrativa”. A reforma gerencial trouxe uma mudança institucional orientada pelo Planejamento Estratégico e pelo contrato de gestão, como parte desse Planejamento, para o controle de resultados.

1.2 - A implementação do modelo gerencialista

No contexto da implementação da chamada administração pública gerencial, resultados passaram a ser pactuados entre os atores envolvidos por meio do instrumento de “contratualização” sendo que, de acordo com Trosa (2001), a norma deixa de ser imposta para ser negociada. Esse tipo de instrumento teve origem na França, nos anos 1970, nas relações de contratos entre as empresas públicas e o Estado, e foi entendido como uma importante estratégia de melhoria da eficiência e da efetividade do setor público inserindo-se no arcabouço das espécies de contrato de gestão. Uma pesquisa comparada, envolvendo realizações da reforma do Estado

em sete países, destacou a contratualização de resultados como uma das principais estratégias de melhoria do desempenho do setor público⁴ sendo utilizada por órgãos formuladores de políticas públicas e entidades voltadas à prestação de serviços. (Jann&Reichard, 2002).

Para Kettl (2005) a avaliação de desempenho é item importante da revolução na administração pública, uma vez que orienta as decisões de política pública e elucida os resultados do governo. Além disso, o processo de avaliação é uma forma de motivação dos servidores por meio do prêmio de produtividade, uma vez que são recompensados pelo desempenho como parte dos objetivos do instrumento do Acordo de Resultados. Porém, Kettl (2005, p.95) cita perigos ocultos em relação aos critérios para aferir desempenho, em que há administradores que estabelecem “critérios tão baixos que, para os cumprir, basta um mínimo ajuste na rotina de produção”, e há aqueles que estabelecem critérios que só tem sentido internamente e são indecifráveis ao observador externo. Além disso, Kettl afirma que a avaliação não provocará impactos significativos se o processo de mensuração de desempenho for visto somente como uma exigência e os resultados ignorados.

Na análise de Kettl (1997 apud PACHECO, 2009) há duas correntes em relação à gestão pública por resultados no que concerne a Reforma. Na primeira, a contratualização de resultados é uma forma de controle para os países que criaram incentivos visando influenciar comportamentos, e a *accountability* teve como vertente a diminuição do gasto público, destaque para a Nova Zelândia. A segunda corrente trata-se da visão de que as regras, procedimentos e estruturas rígidas são barreiras para o administrador público. Neste caso o acordo de resultados é visto como instrumento de ajuste e aprendizado organizacional para a melhoria do desempenho, e a *accountability* teve como vertente a elevação do desempenho, destacando a Austrália e Suécia.

Neste contexto, em relação à perspectiva de medição de desempenho do setor público, Pacheco (2009, p.6) aponta a defesa de alguns autores da forma de

⁴ A pesquisa abrangeu os seguintes países: Dinamarca, EUA, Holanda, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça. A partir de inovações bem sucedidas em cada país, a pesquisa identificou práticas que tiveram evolução similar nos diferentes países (apesar de suas distintas tradições administrativas e culturais) e que mais fortemente contribuíram para melhoria do desempenho do setor público. (JANN&REICHARD, 2002).

“mensuração de desempenho à la nórdicos”, valorizando o aprendizado. Os defensores dessa valorização do aprendizado “consideram que os problemas da mensuração de desempenho aparecem quando se vincula resultados a recompensas financeiras.” (PACHECO, 2009, p.11). Nos países nórdicos, os indivíduos são avaliados e recompensados pela sua contribuição para a eficácia organizacional, valoriza o aprendizado e, portanto, o conhecimento organizacional é mais importante que os incentivos financeiros. Em contrapartida, na perspectiva dos países anglo-saxões o desempenho é associado a incentivos financeiros individuais.

No estudo realizado por Jann e Reichard (2002) das reformas ocorridas em alguns países ocidentais foi identificado, além de práticas inovadoras, traços comuns como, em particular, o contrato de gestão. O modelo contratual sustenta e fortalece a efetividade e os níveis adequados de serviço e qualidade, uma vez que a orientação por objetivos fica clara, e fortalece a transparência. Entretanto, problemas recorrentes da gestão contratual foram encontrados, dentre eles a existência de contratos muito simples, com objetivos pouco ambiciosos. De acordo com os autores “existem poucos contratos ‘rígidos’, com metas específicas e quantificáveis, e sanções - positivas ou negativas - tangíveis, como prega a abordagem teórica (...)” (p.42), e por isso a gestão por contrato é vista cada vez mais como um processo de aprendizagem e ajuste. Nesse contexto, cabe ressaltar que Prats e Catalá (2005) apontam a formulação de metas múltiplas e contraditórias nos planos de desempenho utilizados pelas agências de governo dos Estados Unidos.

1.3 - As reformas no Brasil

O Brasil passou por vários processos de reformas e modernização administrativa ao longo dos anos: a criação do Departamento de Administração do Serviço Público - DASP, o Plano de Metas, o Decreto-Lei nº 200, a Constituição Federal de 1988, e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Costa, 2008), sendo que este impulsionou alguns estados da federação a implementarem a Nova Gestão Pública. Sob o regime autoritário ocorreram duas iniciativas de reformas administrativas no país. A primeira tentativa foi no governo de Getúlio Vargas, em 1936, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) o qual introduziu os princípios da administração pública burocrática. As atribuições do

DASP foram, dentre outras, promover a capacitação técnica do funcionalismo, a normatização de métodos no serviço público, e proporcionar a admissão mediante concurso público, papel esse dificultado, posteriormente, a partir de nomeações sem concurso dos chamados tecnocratas no serviço público inviabilizando a carreira de burocratas estáveis nos moldes que essa reforma propunha.

Já o Decreto-Lei nº 200, de 1967, foi a segunda tentativa de reforma, porém a primeira com perfil gerencialista na administração pública brasileira prevendo que as atividades da Administração Federal deveriam se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Dessa forma, o Decreto-Lei proporcionou a descentralização administrativa (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) e incentivou a introdução do gerencialismo em segmentos do setor público (Costa, 2008). Porém, essas estratégias descentralizadoras, as quais eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência alguns setores considerados então como estratégicos, provocaram na sociedade uma visão equivocada em relação à natureza da administração pública até então vigente. Essa visão foi assim descrita por Bresser:

Como, no Brasil, a transição democrática ocorreu em meio à crise do Estado, esta última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar. (BRESSER, 2005, p.248).

Segundo Abrúcio (1997), a tentativa de reforma empreendida pelo Decreto-Lei nº 200 não deu conta do caráter híbrido de nosso modelo administrativo, marcado pelo gerencialismo burocrático na administração pública (assim chamado por Bresser (1996), além da crise do regime militar que agravou a situação da administração pública. Neste cenário, a crise fiscal e do aparelho do Estado ficou evidente para a sociedade brasileira nos anos 1980 e 1990.

Na transição democrática, a Constituição Federal de 1988 reafirmou os ideais burocráticos, os quais, conforme Abrúcio (1997), às vezes garantiram boas características, mas outras vezes serviram para defender o corporativismo do corpo de funcionários públicos e não aos interesses do cidadão. No entanto, a Constituição proporcionou a descentralização político-administrativa e resgatou a importância da função de planejamento, trazendo condições para o desdobramento, em 1995, da

Reforma do Aparelho do Estado. A reforma administrativa empreendida no governo de Fernando Collor não teve sucesso e, de acordo com Bresser (1996, p. 250), “(...) deveu-se principalmente à tentativa desastrosa de reduzir o aparelho do Estado, demitindo funcionários e eliminando órgãos, sem antes assegurar a legalidade das medidas através da reforma da Constituição”, uma forma irresponsável no sentido da racionalização na visão de Costa (2008).

Contudo, foi a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, que se iniciou no Brasil de forma efetiva a reforma da administração pública no sentido gerencialista. Essa reforma foi implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso e ocupou o centro político em um período marcado pela democracia e pelo agravamento da crise fiscal, ou seja, da perda de crédito por parte do Estado (MARE, 1995). Cabe salientar, que a implementação da reforma gerencial objetivou introduzir no governo o modelo de gestão orientado a resultados, a descentralização, a delegação e a redução do Estado por meio da privatização e da contratualização.

Nessa vertente, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 foi um marco para a transformação da gestão pública no Brasil prevendo a contratualização de resultados:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

(Art. 37, § 8 da Constituição Federal de 1988)

Apesar de ter surgido há cerca de quarenta anos na França, o contrato de gestão ganhou maior destaque no âmbito do movimento reformista associado à Nova Gestão Pública. Essa ferramenta de gestão foi uma realidade implantada em vários países, incluindo o Brasil e alguns estados brasileiros. O argumento teórico central que sustenta a implementação de tal instrumento gerencial na administração pública é a “necessidade” de melhorar o desempenho, tornando os serviços prestados mais eficientes e, ao mesmo tempo, mais transparentes para a sociedade.

Na definição proposta por Lima (1998, p.182), o contrato de gestão constitui:

Uma forma de relacionamento entre o controlador (Governo, acionista, investidor, empregados, fornecedores, consumidores) de uma empresa e sua administração, expressa por intermédio de um contrato formal que especifica direitos, obrigações, compromissos e responsabilidades das partes envolvidas, fixando objetivos, metas e indicadores de desempenho para um determinado período, bem como as respectivas consequências em termos de cumprimento/descumprimento das condições previstas.

Em que pesem as virtudes desse instrumento de gestão, como maior flexibilidade, transparência, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação dos serviços públicos, também foram identificados diversos problemas em relação à sua operacionalização, associados, em larga medida, à assimetria de informações existente entre o contratante e o contratado. Nesse sentido, Pacheco (2004) destaca, dentre tais problemas, a definição de metas pouco ambiciosas; a ocorrência de falhas na supervisão do cumprimento das metas; a não especificação de sanções para metas não cumpridas ou o não cumprimento efetivo das sanções estipuladas, além de objetivos vagos.

Dessa forma, de acordo com os pontos destacados por Pacheco, pode-se inferir que o caráter pouco audacioso das metas e a existência de falhas no seu monitoramento representam problemas do contrato de gestão, mas que não inviabilizam a sua adoção. O propósito deve ser de estabelecer um equilíbrio entre metas factíveis e desafiadoras, características indispensáveis para a pactuação das metas em um modelo de gestão por resultados. Cabe salientar que uma meta desafiadora, quase inexecutável, ao invés de impulsionar, serve como fator desmotivador para as equipes executoras. Por outro lado, metas factíveis sem nenhum nível de desafio não geram nenhum incentivo para o melhor esforço das equipes e põem em dúvida a sustentabilidade do modelo.

No Brasil, o contrato de gestão foi um dos principais instrumentos da reforma gerencial proposto pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) idealizada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Os contratos auxiliam o controle operacional por meio de Acordos de Resultados ao estabelecer previamente as metas e os resultados a serem alcançados. Além disso, estabelecem as responsabilidades mútuas entre acordante, responsável pelo controle, e o acordado, responsável pela execução, sendo órgão, entidade ou unidade administrativa, e as condições para seu término ou modificações, além de promover

a transparência, controlar e avaliar o desempenho e o andamento dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Segundo Kettl (1998), a avaliação de desempenho é fundamental nesse processo de reformas, uma vez que se cria incentivos à eficiência. Na visão de Ardant (1953 apud TROSA, 2001) “(...) mensurar o desempenho é necessário, tanto para escolher dentre o grosso das despesas públicas possíveis aquelas que são mais úteis, quanto para assegurar uma verdadeira reforma administrativa”. Para alguns autores mais do que avaliar as ações realizadas pelas organizações públicas, a mensuração dos resultados alcançados deve ser vista como motivador pelas equipes e pela própria Instituição. No entanto, existe uma articulação tênue entre apresentar metas desafiadoras na perspectiva da melhoria do desempenho ao mesmo tempo em que essas metas pactuadas não provoquem a desmotivação caso não se alcance o desafio desejado.

O Acordo de Resultados pode ser entendido como um instrumento de negociação da reforma do Estado utilizado nas políticas públicas e estruturado a partir do alinhamento das instituições com o planejamento estratégico governamental, no sentido de descentralizar e reverter o engessamento. Essa pactuação de resultados determina indicadores para os quais são atribuídas metas a serem alcançadas, assim como o acompanhamento e avaliação dos mesmos para a verificação do desempenho e do alcance dos resultados. Os indicadores devem ser representativos e a qualidade da formulação e implementação do instrumento depende de clareza e de metas realistas e desafiadoras. Além disso, o Acordo de Resultados objetivou ampliar a autonomia gerencial, financeira e orçamentária, e a receita para pagamento de prêmio por produtividade (remuneração variável ou recompensas financeiras segundo o desempenho). O Acordo de Resultados baseado em metas, indicadores e avaliação de desempenho, foi um dos mecanismos de contratualização na gestão incluídos na modernização do setor público, e objeto de análise deste trabalho.

Pacheco (2006) explica como a cadeia estratégica dos contratos acontece:

Um contrato entre o governo e a sociedade, estabelecido por meio do Plano Plurianual (PPA); tomando o PPA como matriz estratégica, desdobrar em seguida contratos macros entre o governo e cada secretaria, por meio da elaboração de sua política pública específica; na cadeia de valor, segue-se o contrato de resultados entre cada secretaria e suas entidades vinculadas da administração indireta e com as organizações sociais, para a provisão de

serviços que concretizem as políticas públicas formuladas. (PACHECO, 2006, p.186)

O Planejamento Estratégico proporciona um direcionamento metodológico ao processo administrativo, no sentido de conduzir as finanças públicas e controlar os serviços públicos. A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Poder Executivo a iniciativa dos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Plurianual (PPA) orienta a administração pública para resultados e tem como objetivo ajudar a transformar prioridades em metas por meio de indicadores e instrumentos de avaliação, além de procurar organizar melhor os gastos públicos. Trata-se de um planejamento do governo para quatro anos, considerado de médio prazo e deve ser enviado pelo presidente ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) orienta a elaboração e a execução do orçamento anualmente, seleciona os programas e ações do PPA que terão prioridade na execução orçamentária e deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso até o dia 15 de abril. A Lei Orçamentária Anual (LOA) viabiliza anualmente o plano de governo com alocação de recursos e deve ser aprovado até 15 de dezembro.

Cabe ressaltar, ainda, em relação às reformas administrativas no contexto brasileiro, que o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (Consad), criado em 2000, foi uma rede de cooperação estratégica na reforma do Estado brasileiro, uma vez que atuou especialmente na discussão, disseminação e intercâmbio de inovações e modelos de modernização administrativa do setor público e para a consolidação do tema na agenda nacional. Além disso, em 2003, foi criado o Projeto de Reforma e Modernização do Estado ligado à Presidência da República brasileira com uma agenda de modernização. Outras ações implementadas no campo federativo, em 2003, foram o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex). Ambos trataram da temática da gestão pública e objetivaram a modernização da administração pública no nível estadual nos aspectos do planejamento, dos recursos humanos, das políticas públicas e do atendimento dos cidadãos (Abrúcio, 2009).

1.4 - O modelo gerencialista no governo de Minas Gerais

Após 1995, a propagação das ideias da Nova Gestão Pública estimulou as reformas na administração pública no âmbito dos governos estaduais brasileiros, a partir da necessidade de um ajuste fiscal e institucional, a fim de se modernizar a gestão e melhorar a atuação do governo e o atendimento às demandas dos cidadãos. Nesse contexto, no qual a situação financeira do Estado de Minas Gerais era de despesas superiores às receitas, o modelo gerencial foi introduzido, em 2003, por meio do chamado “Choque de Gestão”, como uma estratégia de reforma do setor público. O objetivo do “Choque de Gestão” foi modernizar a administração pública e impactar a gestão controlando as contas públicas (orçamento-receita-despesa) e adotando medidas emergenciais com foco nos resultados e no cidadão.

Nesse cenário, algumas das medidas emergenciais adotadas a fim de se ajustar a proposta de um novo modelo de gestão à realidade foram: a redução de cargos e funções comissionados, a extinção do apostilamento e de Secretarias, embora tenha sido criada a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a Auditoria-Geral do Estado (AUGE) e a Advocacia-Geral do Estado (AGE). Além dessas medidas, houve a centralização da folha de pagamento, a substituição dos benefícios por tempo de serviço (quinquênio) pelo Adicional de Desempenho (ADE) e foram fomentadas a Avaliação de Desempenho Individual (ADI), a capacitação e a qualificação dos servidores efetivos estaduais (DO CHOQUE DE GESTÃO..., 2013).

O “Choque de Gestão” também proporcionou inovações na gestão da administração pública estadual, tais como: a revisão do plano estratégico de desenvolvimento, a composição de uma carteira de programas estratégicos, a disseminação da prática de implementação e gerenciamento de projetos e programas focados em resultados, o estabelecimento de contratos de gestão e o pagamento de prêmios por produtividade para os servidores, além da modernização da infraestrutura física, tecnológica e organizacional da administração pública estadual, dentre outras.

Em Minas Gerais, a transformação da gestão pública por meio do “Choque de Gestão” passou por três gerações a partir do pressuposto de “Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”. Na primeira geração de reformas (2003-2006), o objetivo foi o ajuste fiscal, as medidas emergenciais, a revitalização do Planejamento com a

formulação de Programas e Projetos Estruturadores e a adoção do orçamento e a instituição dos primeiros Acordos de Resultados. Nesse momento, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) ficou definida para conduzir as ações do governo no que concerne ao planejamento, orçamento e gestão. A segunda geração (2007-2010) procurou desenvolver as políticas de gestão adotadas na primeira fase e o mecanismo gerencial de Acordo de Resultados foi adaptado e desdobrado para as equipes de trabalho, chamado de 2ª etapa, direcionando-se para áreas de resultados. A terceira geração (2011-2014), por sua vez, seguiu a linha do Estado em Rede mais integrado, a fim de promover a participação da sociedade e potencializar as atividades do governo para o atendimento às demandas do cidadão (DO CHOQUE DE GESTÃO..., 2013).

A reestruturação administrativa, em Minas Gerais, adotou o sistema chamado “Duplo Planejamento”, a fim de atuar no presente e preparar para o futuro, a partir de estratégias de curto, médio e longo prazo, abarcando o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) juntamente com os instrumentos Constitucionais (Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG)⁵ e (Lei Orçamentária anual - LOA), alinhando planejamento e orçamento. Esses principais mecanismos de planejamento foram caracterizados da seguinte forma:

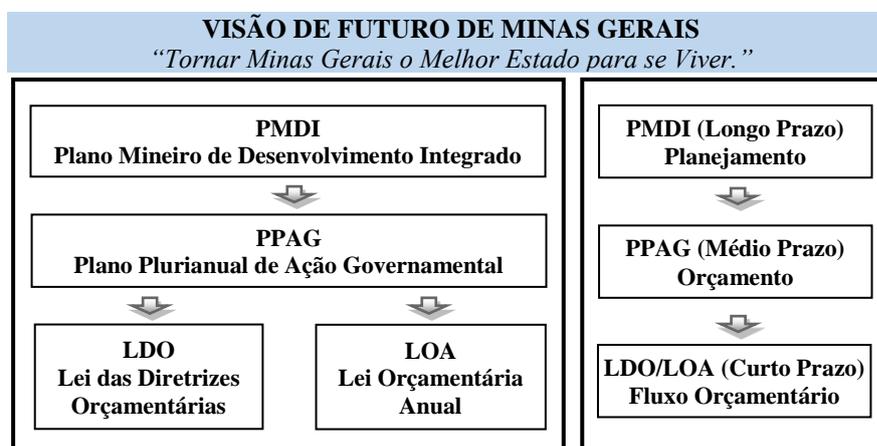
- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – O PMDI é um plano estratégico para o Estado de Minas Gerais cujo foco é a estratégia de longo prazo para o Governo, incluindo análises prospectivas que levam em conta diferentes aspectos tais como educação, defesa social e saúde.
- Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – O plano plurianual é o desdobramento do PMDI para um período quadrienal. O PPAG detalha os programas e ações do Governo, com as previsões de resultados físicos e as estimativas de recursos financeiros.
- Lei Orçamentária Anual (LOA) – A LOA, por sua vez, é o dispositivo legal que apresenta o detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício anual. É responsável por fixar receitas e autorizar despesas no curto prazo.
(DO CHOQUE DE GESTÃO..., 2013, p. 24)

A ideia era elaborar as estratégias (PMDI) transformadas em Políticas Públicas (PPAG) previstas e autorizadas em orçamentos (LOA), com o objetivo de alinhar os

⁵ A Constituição Federal de 1988, no parágrafo primeiro do Art. 165, confere ao PPA papel central no processo de planejamento da ação governamental e de condução da política orçamentária. A Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, define que o Plano Plurianual Governamental (PPAG) deverá ser elaborado em consonância com o PMDI. (DO CHOQUE DE GESTÃO..., 2013, p. 40)

órgãos que compõem a Administração Estadual ao planejamento estratégico governamental. A Figura 1 apresenta a relação entre os instrumentos de planejamento no estado de Minas Gerais.

Figura 1 - Planejamento em Minas Gerais – Instrumentos e horizontes



Fonte: Elaboração própria

Tanto o PMDI, que trouxe diretrizes para uma política voltada para resultados como os instrumentos de planejamento de Minas Gerais são tratados nos artigos 153 e 154 da Constituição Estadual Mineira de 1989. Conforme previsto nessa Constituição, o PMDI objetiva o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado de Minas e a racionalização e a coordenação das ações do Governo. O Plano passou por revisões em 2007 e 2011, sendo que a primeira (2007-2023) apresentava elementos que fariam parte do processo de transformação gerencial da administração pública de Minas Gerais, como o fortalecimento do planejamento e ações do Estado aos destinatários das políticas públicas. Já a segunda revisão (2011-2030), Estado em Rede, objetivava proporcionar a integração entre os setores e debates transversais entre os atores do governo.

Ainda no contexto do “Choque de Gestão”, foram adotados instrumentos gerenciais e de provisão do serviço público, como a celebração dos termos de parceria, entre o Estado e o setor privado e entre o Estado e a sociedade, criando as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as Parcerias Público Privada (PPPs), além de convênios com ONGs. Dessa forma, Minas Gerais direcionou-se estrategicamente para o modelo gerencial da Nova Gestão Pública e, nesse sentido, adotou os contratos de gestão como mecanismo institucional de controle para os provedores de serviços públicos com ênfase nos resultados, na

eficiência e na *accountability*. Nessa vertente, o Acordo de Resultados, objeto de estudo deste trabalho que será tratado no próximo capítulo, foi estruturado a partir da efetivação dessa política de contratualização como importante instrumento do modelo de gestão orientado para resultados.

CAPÍTULO 2 - O ACORDO DE RESULTADOS NA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS (SEF/MG)

Este capítulo tem por objetivo abordar o Acordo de Resultados, utilizado no modelo gerencialista para resultados em Minas Gerais, no tocante à gestão do desempenho especificamente na Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG).

Primeiramente, será relatada a experiência mineira com o instrumento de contratualização de resultados na perspectiva conceitual, de implementação e do seu processo de execução no âmbito do “Choque de Gestão”, entre 2004 e 2013, período no qual esse instrumento foi adotado na administração pública, fechando um ciclo de 10 anos.

Em seguida, será realizada uma breve exposição sobre a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, em especial, suas competências e estrutura. Por fim, destaca-se o Acordo de Resultados nesta Secretaria, especificamente o Acordo de 1ª Etapa que reflete o desempenho institucional, apresentando suas características, bem como os indicadores e as metas pactuadas, as quais serão objeto de análise.

2.1 - O Acordo de Resultados em Minas Gerais

O PMDI, o PPAG e os orçamentos anuais, descritos no capítulo anterior, materializaram os investimentos estratégicos em Minas Gerais. Todavia, a garantia de recursos orçamentários para a realização das estratégias não assegurava o alcance dos resultados esperados. Nesse sentido, o governo adotou o Acordo de Resultados, prática utilizada na administração pública a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, para que seus órgãos e entidades internalizassem em suas ações as estratégias do PMDI e PPAG, a fim de que os resultados para o desenvolvimento do Estado fossem alcançados.

O Acordo de Resultados é um instrumento de contratualização de resultados mediante negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão, conforme disposto no art. 1º do Decreto 44.873/2008. Nesse contrato de gestão são pactuadas entregas e metas mensuradas por meio de indicadores cujos resultados e desempenhos obtidos possibilitam a avaliação dos órgãos e de suas equipes. A utilização desse instrumento gerencial foi uma estratégia de gestão do desempenho orientada para resultados com os seguintes objetivos enumerados no sítio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG)⁶:

- Definir prioridades representadas por indicadores e metas garantindo que os resultados esperados sejam o foco de atuação das instituições e dos servidores públicos mineiros;
- Melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade;
- Alinhar o planejamento e as ações do acordado com o planejamento estratégico do Governo, viabilizando a implementação da estratégia;
- Dar transparência às ações das instituições públicas envolvidas e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa estadual;
- Auxiliar na implementação de uma cultura voltada para resultados, estimulando, valorizando e destacando servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos.

A Constituição do Estado de Minas Gerais possibilita a implementação da gestão por resultados na Administração Pública Estadual, em seu art. 14, § 10, onde autoriza que haja instrumento específico que tenha por objetivo a fixação de metas de desempenho. No mesmo artigo, o § 11 estabelece a necessidade de lei que ordene esse instrumento, definindo o seu prazo de duração, a forma de controle e o critério de avaliação de desempenho, os direitos, as obrigações e as responsabilidades dos dirigentes, a remuneração do pessoal e a alteração do quantitativo e da distribuição dos cargos de provimento em comissão e das funções gratificadas.

⁶ Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/component/content/article/31-menu-central/estrategia-de-governo/40-acordo-de-resultados>

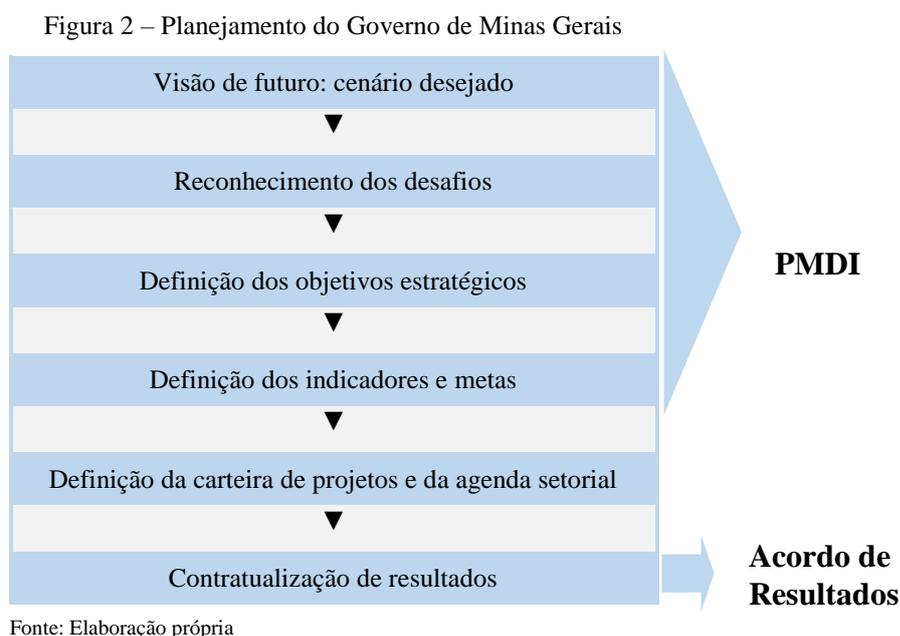
Nesse contexto, o Acordo de Resultados foi estabelecido em Minas Gerais por meio da Lei 14.694, de 30 de julho de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 43.675 de 04 de dezembro de 2003. Em 2006, considerando-se a necessidade de maior controle do cumprimento desse instrumento, a então Auditoria-Geral do Estado, a partir de demanda oriunda da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG), passou a desenvolver trabalhos de auditoria em tais instrumentos de gestão. Como resultado, ambos os órgãos iniciaram um processo de discussão dos problemas encontrados e de suas possíveis soluções, que culminou na edição de uma nova legislação, responsável pela alteração da metodologia de celebração e execução desse instrumento. Assim, em 2008 foi publicada a Lei 17.600 que revogou a Lei 14.649 e disciplinou o Acordo de Resultados alterando a metodologia de celebração e execução desse instrumento que passou a ser instituído em duas etapas distintas e complementares, conforme disposto no art. 2º do Decreto nº 44.873 de 14/08/2008.

O Acordo de Resultados de 1ª Etapa, celebrado entre o chefe do governo e as secretarias, consistiu em um instrumento de Avaliação de Desempenho Institucional. Nessa etapa, pactuava-se a estratégia do governo definida no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), desdobrada no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), com foco nos resultados de impacto para a sociedade a serem perseguidos por todos os órgãos e entidades do Executivo. Por sua vez, o Acordo de Resultados de 2ª Etapa, celebrado entre o dirigente máximo e suas equipes dentro de cada órgão, configurava-se como um instrumento de gestão interna. Nessa etapa, pactuava-se o desdobramento das estratégias de Governo em um conjunto de ações e indicadores representativos do papel de cada uma das equipes de trabalho dos órgãos e entidades do Executivo, apresentando como referencial as metas estabelecidas na 1ª etapa do Acordo de Resultados (MINAS GERAIS. Decreto nº 44.873, 2008).

O primeiro termo de Acordo de Resultados celebrado pelo Governo do Estado foi em agosto de 2004, tendo o Instituto Estadual de Florestas (IEF) como acordado, e até o final do mesmo ano, haviam sido firmados seis Acordos. Ao longo do ano de 2005, ocorreu a celebração de outros dez Acordos e a adesão seguiu crescente até que, em 2010, o Executivo Estadual já computava 94% dos seus órgãos e entidades signatários desse instrumento. Nesse mesmo ano, 99,7% dos seus servidores já possuíam metas específicas, estavam sendo avaliados por estes resultados e

recebiam premiação por produtividade em valores diretamente proporcionais ao cumprimento das metas. Portanto, a celebração desse instrumento se estendeu para a quase totalidade dos órgãos e entidades do Executivo Estadual (DO CHOQUE DE GESTÃO..., 2013).

A pactuação do Acordo de Resultados estabelece quais os compromissos devem ser entregues pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, em linha com a agenda de governo. De acordo com o art. 1º e 2º- I do Decreto nº 44.873 de 14/08/2008, os indicadores e as metas dos Acordos de Resultados devem estar alinhados ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), e às diretrizes e metas governamentais fixadas no Plano Plurianual da Ação Governamental (PPAG), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) para as áreas de atuação do órgão ou entidade signatária. Esse processo refere-se ao modelo de planejamento utilizado pelo Governo do Estado, e pode ser visualizado da seguinte forma:



A partir de 2007, um novo conceito passou a dominar os Acordos de Resultados pactuados com todos os órgãos, a fim de promover um maior alinhamento e aderência das políticas setoriais com a agenda de governo, incorporando as áreas de resultados, seus objetivos, projetos, indicadores e metas, como fonte essencial da contratualização e da política de incentivos. Dessa forma, a finalidade geral dos Acordos de Resultados passou a ser a de pactuar os resultados previstos no Caderno

de Compromissos e no Caderno de Desafios e Prioridades e os constantes do PPAG, conforme as diretrizes estabelecidas no PMDI. O Caderno de Compromissos e o Caderno de Desafios e Prioridades trouxeram responsabilidades e metas que deveriam ser perseguidos pelos Secretários de Estados e que se traduziram em um conjunto de objetivos estratégicos, resultados finalísticos, Projetos Estruturadores e itens da Agenda Setorial. (GUIMARÃES; PORDEUS; CAMPOS, 2010).

O instrumento de formalização do Acordo de Resultados deve estabelecer, entre outros aspectos, essencialmente: indicadores, metas e ações com prazos de execução; direitos, obrigações e responsabilidades das partes envolvidas; condições para revisão, renovação, prorrogação e rescisão do Acordo de Resultados; a vigência; a sistemática de acompanhamento, controle e avaliação; os recursos orçamentários e financeiros necessários à execução das ações pactuadas.

Como instrumento de contratação de resultados, o Acordo de Resultados propõe a negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo (Acordados) e as autoridades que sobre eles têm poder hierárquico ou de supervisão (Acordante) ou entre esses dirigentes (Acordantes) e suas unidades administrativas (Acordados). Nesse sentido, são signatários do Acordo os dirigentes máximos do acordante e do acordado, e a interveniente Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e demais partes intervenientes, quando houver (MINAS GERAIS. Decreto nº 44.873, 2008).

O Acordado constitui o órgão, entidade ou unidade administrativa compromissado com o alcance dos resultados pactuados e responsável pelas ações e medidas necessárias para sua execução. O Acordante é o órgão, entidade ou unidade administrativa hierarquicamente superior do Acordado, responsável pelo acompanhamento, pela avaliação e pelo controle dos resultados e, no que couber, pelo provimento dos recursos e meios necessários ao alcance das metas pactuadas no Acordo de Resultados. Por sua vez, órgãos e entidades intervenientes são responsáveis pelo suporte necessário ao acordante ou ao acordado para o cumprimento das metas estabelecidas.

A celebração, revisão e renovação do Acordo de Resultados, nos termos da legislação vigente, condicionam-se à manifestação favorável da SEPLAG sobre o pleno atendimento das exigências legais e sobre a compatibilidade entre as metas e

os indicadores de desempenho pactuados e as finalidades do acordado, consideradas as definições contidas em decreto. A revisão (alteração de cláusulas e anexos do instrumento de pactuação) e a renovação (adicionar novos períodos avaliatórios ou prorrogação da vigência) são realizadas por meio de Termo Aditivo. Por sua vez, as hipóteses de descumprimento grave e injustificado pelo acordado ensejam a rescisão do Acordo de Resultados.

O extrato do Acordo de Resultados é publicado pelo Acordante no órgão oficial do Estado e divulgado o instrumento nos sítios eletrônicos de todos os signatários. O acordado submeterá à Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA) o Relatório de Execução demonstrando e justificando o grau de desempenho dos resultados alcançados no período de referência, cabendo à Comissão avaliá-lo e atribuir nota definitiva a partir das informações contidas neste relatório resultando na Avaliação de Desempenho Institucional.

A gestão por resultados inclui instrumentos estratégicos organizacionais, como objetivos, metas e indicadores de desempenho para o desenvolvimento do serviço público. Conforme Abrúcio “a gestão por resultados é (...) a principal arma em prol da efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso orientar a administração pública por metas e indicadores” (2007, p. 82). Nesse sentido, os Acordos celebrados no Estado de Minas apresentaram metas específicas, nos quais as secretarias, suas equipes e servidores tinham o desempenho avaliado regularmente em consonância com os resultados alcançados.

Conforme disposto no art. 2º da Lei 17.600/08 entende-se por:

VI - desempenho o grau de cumprimento, objetivamente aferido, das ações propostas, de atingimento das metas estabelecidas e de obtenção dos resultados pactuados, em um período avaliatório predeterminado;

VII - indicador a medida, relativa ou absoluta, utilizada para mensurar a eficiência, a eficácia e a efetividade do desempenho do acordado;

VIII - meta o nível desejado de desempenho para cada indicador, em um determinado período, definida de forma objetiva e quantificável.

O processo de elaboração e definição de metas e indicadores apresenta dificuldades, uma vez que é importante que as metas pactuadas sejam factíveis (capazes de serem cumpridas), mas principalmente desafiadoras, e que os indicadores representem a realidade e demonstrem a eficiência, eficácia e a

efetividade de um programa ou projeto. Esses indicadores podem ser estratégicos, de estrutura, de processo, de satisfação e de resultados. Nesse sentido, Core (2001, p. 34) afirma que “(...) a determinação de indicadores é sempre tarefa complexa, com significativo viés acadêmico, e, como é fundamental para a avaliação da ação pública, constitui-se, às vezes, em uma escolha politicamente delicada”.

Como forma de fomento ao alcance dos objetivos contratuais, concedeu-se aos órgãos e entidades a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira, mediante previsão expressa no Acordo de Resultados, em troca de compromisso prévio com os resultados. Essa autonomia viabiliza-se por meio de aplicação de recursos em desenvolvimento de pessoal, modernização e racionalização dos serviços públicos prestados. No tocante aos servidores, foram concedidos incentivos comumente denominados de prêmio por produtividade, na hipótese dos órgãos e entidades apresentarem um desempenho mínimo esperado, ou seja, os resultados pactuados alcançados (MINAS GERAIS. Decreto nº 44.873, 2008).

O prêmio por produtividade destinava-se ao órgão ou entidade signatário das duas etapas do Acordo de Resultados, com previsão expressa de pagamento de prêmio na 2ª Etapa do Acordo de Resultados, além de apresentar conceito satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional. Além disso, estaria definida, no Acordo, a opção do órgão ou da entidade pelo pagamento do Prêmio por Produtividade com base na ampliação real de arrecadação de receitas, na economia com despesa corrente líquida (Lei 14.694/03, art. 29, revogada pela Lei 17.600/08) ou na receita corrente líquida (Lei 17.600/08, art. 26). Essa medida coaduna-se com a perspectiva de Przeworski (2005, p. 40) de que “a tarefa de reformar o Estado consiste, por um lado, equipá-lo com instrumentos para uma intervenção efetiva e, por outro, em criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de modo a satisfazer o interesse público”.

Conforme citado no livro (DO CHOQUE DE GESTÃO...,2013), além da ampliação da autonomia e da possibilidade de remuneração variável mencionados, o Acordo de Resultados permitiu inovações na gestão como:

- Capacitação e avaliação de desempenho dos servidores públicos (Adicional de Desempenho);

- Envolvimento dos servidores com a missão da instituição e comprometimento das instituições com a estratégia de governo;
- Desenvolvimento institucional e mudança do foco nos processos para os resultados;
- Qualidade dos serviços prestados em relação aos prazos, ao atendimento (centrais de atendimento integrado) e à disponibilidade dos serviços na internet (governo eletrônico);
- Racionalização dos gastos com custeio administrativo de forma a possibilitar maior destinação de recursos às atividades finalísticas da instituição;
- Transparência ao prestar contas sobre o uso de recursos públicos e dos resultados alcançados.

2.2 - Uma breve apresentação da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais - SEF/MG

A Secretaria de Finanças, criada em 1891, passou a ser denominada Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG) a partir das bases de uma nova estrutura, em 1963, tendo como finalidade planejar, coordenar, executar e avaliar a política tributária e fiscal, bem como gerir os recursos financeiros necessários à consecução dos objetivos da administração pública estadual, responsabilizando-se pelo seu provimento, controle e administração.

Durante esses anos, a SEF/MG, órgão de atividade-meio caracterizado principalmente por promover a ampliação de receitas, vem adequando a sua estrutura organizacional às alterações da administração pública, buscando modernizar seus processos internos por meio de investimentos em recursos humanos, materiais e tecnológicos de forma a contribuir para a formulação das políticas econômica, financeira, fiscal e tributária do Estado de Minas Gerais. O marco importante dessa modernização da SEF/MG foi em 2004 quando se definiu sua formulação estratégica ou identidade organizacional: missão, negócio, visão de futuro e valores, expressos na Figura 3 a seguir:

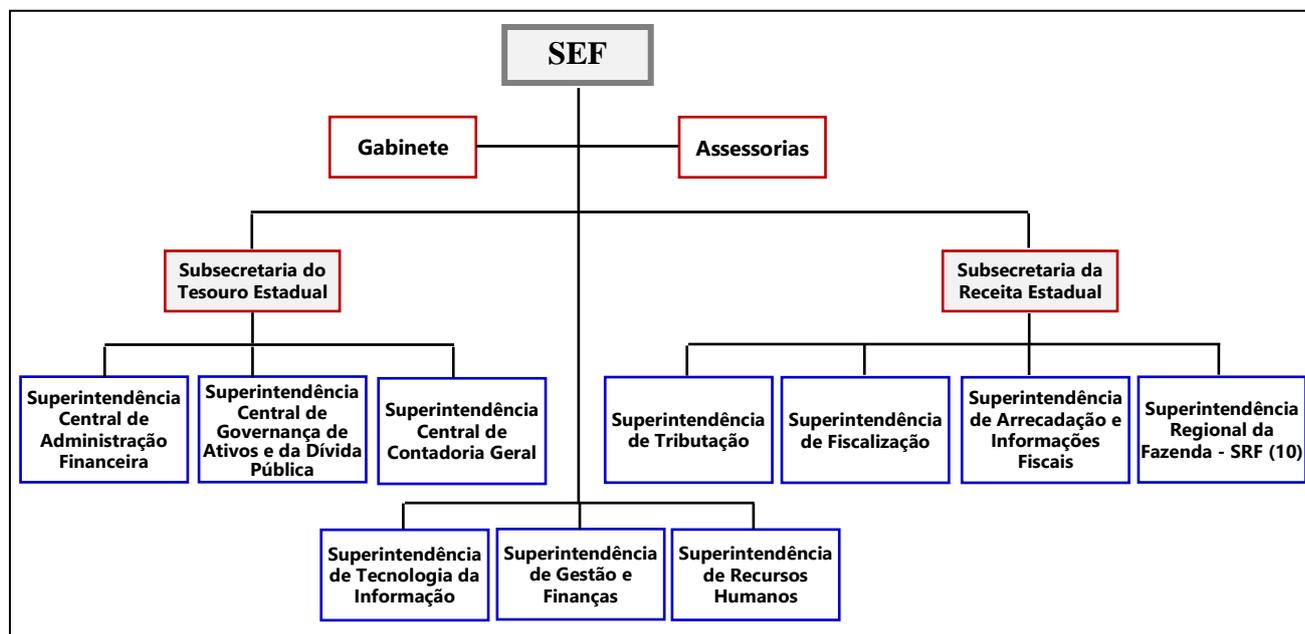
Figura 3 – Formulação estratégica da SEF/MG

Missão
<i>“A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais tem como Missão Institucional prover e gerir os recursos financeiros do Estado, formulando e implementando políticas que garantam a justiça fiscal, o equilíbrio das contas públicas e o desenvolvimento de ações de governo, em benefício da sociedade mineira.”</i>
Negócio
<i>“Provimento e gestão dos recursos financeiros do Estado.”</i>
Visão
<i>“Ser reconhecida como instituição de excelência no cumprimento da sua missão.”</i>
Valores
<i>“Efetividade, ética, justiça fiscal, qualidade, responsabilidade social e transparência.”</i>

Fonte: <http://www.fazenda.mg.gov.br/secretaria/>

A atual estrutura orgânica da SEF/MG, definida pelo Decreto nº 45.942, de 30 de março de 2012, pode ser visualizada no organograma, abaixo, até o nível de Superintendência:

Figura 4 – Organograma da SEF/MG



Fonte: Elaboração própria

Embora a SEF/MG seja considerada uma Secretaria de atividade-meio no Estado, em relação às atividades das unidades que formam a sua estrutura, as duas Subsecretarias exercem atividades fim, sendo que a gestão das contas públicas cabe à Subsecretaria do Tesouro, enquanto o provimento e a gestão das receitas estaduais cabe à Subsecretaria da Receita Estadual. Cumpre, ainda, a cada uma delas, a

formulação e a implementação de políticas e diretrizes direcionadas às suas unidades subordinadas – Superintendências Centralizadas e Regionais. Além disso, a estrutura conta ainda com unidades transversais, competindo a cada uma delas, dentro de sua área de atuação, a execução das atividades meio que são exercidas pela Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), Superintendência de Recursos Humanos (SRH) e a Superintendência de Gestão e Finanças (SGF).

Quadro 1 – Finalidades das Superintendências subordinadas ao gabinete do Secretário Adjunto

GABINETE – SECRETÁRIO ADJUNTO		
Prestar assessoramento direto ao Secretário		
Superintendência de Tecnologia da Informação – STI	Superintendência de Recursos Humanos – SRH	Superintendência de Gestão e Finanças – SGF
Tem por finalidade prover soluções de tecnologia que gerem informações aptas a incrementar a performance e a abrangência dos processos de negócio da SEF.	Tem por finalidade gerir pessoas, visando ao crescimento pessoal e profissional dos servidores fazendários, de forma a garantir a qualidade dos serviços prestados pela SEF.	Tem por finalidade normatizar, coordenar, executar, avaliar e controlar as atividades relacionadas à gestão administrativa, financeira, patrimonial e contábil no âmbito setorial da SEF

Fonte: <http://www.fazenda.mg.gov.br/secretaria/>

Quadro 2 – Finalidades das Superintendências Centralizadas subordinadas à Subsecretaria do Tesouro Estadual

SUBSECRETARIA DO TESOUREO ESTADUAL		
Tem por finalidade estabelecer a política financeira do Estado, exercer o controle e o acompanhamento do gasto público, dos recursos financeiros e do endividamento público estadual, gerir as atividades pertinentes à governança corporativa, exercer a orientação normativa, a supervisão técnica e o controle das atividades contábeis do Estado, promovendo a aplicação da política de gestão de riscos fiscais		
Superintendência Central de Administração Financeira – SCAF	Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública - SCGOV	Superintendência Central de Contadoria Geral – SCCG
Tem por finalidade administrar as atividades pertinentes ao gerenciamento dos recursos financeiros estaduais.	Tem por finalidade melhorar a gestão fiscal dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, controlar os ativos, os haveres e a contratação de operações de crédito do Estado, bem como administrar a dívida pública.	Tem por finalidade definir, disciplinar e exercer a supervisão técnica e a orientação normativa dos processos pertinentes à Contabilidade Governamental, relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública Direta, Autárquica, Fundacional e Fundos Estaduais, com vistas à elaboração das demonstrações contábeis e informações gerenciais.

Fonte: <http://www.fazenda.mg.gov.br/secretaria/>

Quadro 3 – Finalidades das Superintendências Centralizadas e Regionais Subordinadas à Subsecretaria da Receita Estadual

SUBSECRETARIA DA RECEITA ESTADUAL			
Estabelecer políticas e diretrizes relativas ao Sistema Tributário Estadual, gerir as receitas estaduais, tributárias e não-tributárias, orientar e supervisionar as unidades a ela subordinadas, bem como representar a Secretaria de Estado de Fazenda junto à Comissão Técnica Permanente do ICMS – COTEPE.			
Superintendência de Fiscalização – SUFIS	Superintendência de Arrecadação E Informações Fiscais – SAIF	Superintendência de Tributação – SUTRI	Superintendências Regionais da Fazenda – SRF (10)
Tem por finalidade planejar e gerir, em articulação com a Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais e a Superintendência de Tributação, as atividades pertinentes ao controle fiscal, bem como executar sua avaliação.	Tem por finalidade gerir o processo de arrecadação dos tributos estaduais, os cadastros de contribuintes, de contabilistas e outros, gerir e monitorar o atendimento ao público, gerir a informação fiscal, realizar estudos e pesquisas com base nas informações tributárias e econômicas e, em articulação com as Superintendências de Fiscalização e de Tributação, estabelecer políticas e diretrizes para o registro e o controle administrativo das atividades sujeitas à tributação e das atividades pertinentes à administração e à cobrança do crédito tributário, estabelecendo as normas relativas a essas atividades.	Tem por finalidade planejar e gerir as atividades relativas à operacionalização da política tributária estadual, bem como a elaboração, a interpretação e a divulgação da respectiva legislação tributária e, em articulação com as Superintendências de Fiscalização e de Arrecadação e Informações Fiscais, definir políticas e diretrizes para o registro e o controle tributário das atividades sujeitas à tributação.	Têm por finalidade, em sua área de abrangência, superintender, coordenar e orientar a execução da política fiscal e tributária do Estado.

Fonte: <http://www.fazenda.mg.gov.br/secretaria/>

Cabe salientar ainda, em relação à abrangência, que a SEF-MG está presente em 146 municípios mineiros por meio das suas 149 Administrações Fazendárias, bem como das 33 Delegacias Fiscais e dos 05 postos de fiscalização, que estão subordinados às respectivas Superintendências Regionais segundo sua circunscrição.

2.3 - O Acordo de Resultados de 1ª Etapa na SEF/MG

Em março de 2004, a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG) adotou um novo modelo de gestão, com foco em resultados para a

Sociedade. Este novo modelo utilizou o Planejamento Estratégico com a definição dos objetivos estratégicos, de indicadores de desempenho por áreas de resultado e o acompanhamento periódico das ações, com vistas a garantir a implementação dos projetos prioritários. A SEF/MG elaborou seu planejamento com o foco no alinhamento de suas ações estratégicas às diretrizes do Governo de Minas constantes no PMDI, nos programas do PPAG, na LDO e na LOA, cujas prioridades foram contempladas nos Acordos de Resultados.

A SEF/MG assinou o seu primeiro Acordo de Resultados em agosto de 2004, com a finalidade de incrementar a arrecadação tributária e atingir o equilíbrio fiscal, por meio de uma gestão eficaz da receita estadual, em conformidade com o objetivo prioritário do PMDI de “estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo Choque de Gestão”. Portanto, o foco principal desse primeiro Acordo de Resultados foi o aumento da arrecadação de tributos, principalmente do ICMS que sempre teve um peso importante no total da receita tributária do Estado.

Ao final de 2004, o primeiro objetivo estratégico de atingir o equilíbrio das contas públicas foi alcançado, entretanto a consolidação desse objetivo seria o desafio para os anos subsequentes. O segundo objetivo estratégico foi melhorar o atendimento ao cliente, ao contribuinte, ao cidadão, prestando serviços com qualidade e tempestividade. Nesse sentido, o modelo de administração gerencial centrado em resultados objetivou fortalecer a gestão sistêmica e melhorar os indicadores de desempenho da receita, despesa, controle interno e serviços para a sociedade. Para proporcionar resultados efetivos foram estabelecidas seis diretrizes estratégicas visando à eficácia (Gestão da Receita, Gestão do Atendimento e Gestão do Tesouro) e à eficiência (Gestão da Informação, Gestão de Pessoas e Gestão de Processos Internos).

O primeiro Acordo de Resultados que a SEF/MG pactuou, quando esse instrumento apresentava “Etapa Única”, deu início a uma sucessão de Acordos anuais e Termos Aditivos que se estenderam até dezembro de 2013, quando foi assinado o último instrumento de contratação de resultados, encerrando um ciclo de 10 anos (Quadro 4). Nesses anos, foram celebrados 12 (doze) Acordos de Resultados com a SEF, sendo 3 (três) de “Etapa Única” (até o Decreto 44.873/08) com sete Termos

Aditivos, 4 (quatro) de 1ª Etapa com dois Termos Aditivos, e 5 (cinco) de 2ª etapa com quatro Termos Aditivos. Nesse sentido, até 2013, temos 7 (sete) Acordos de Resultados e 9 (nove) Termos Aditivos de “Etapa Única” e 1ª Etapa assinados com a SEF/MG – Quadro 4. Os elementos constitutivos desses instrumentos foram aperfeiçoados com a evolução do modelo de gestão voltado para resultados denominado “Choque de Gestão” implantado pelo Governo de Minas Gerais.

Quadro 4 - Acordos de Resultados da SEF/MG - 2004 a 2013

Base Legal	Documento	Acordante	Acordado	Assinatura	Vigência
Lei 14.694/03	1º AR	SEF/MG	Subsecretaria da Receita Estadual SRE/SEF	11/08/2004	01/08/04 a 31/12/05
Lei 14.694/03	I Termo Aditivo	SEF/MG	Subsecretaria da Receita Estadual SRE/SEF	21/12/2004	01/01/05 a 31/12/05
Lei 14.694/03	II Termo Aditivo	SEF/MG	Subsecretaria da Receita Estadual SRE/SEF	16/05/2005	01/01/05 a 31/12/05
Lei 14.694/03	2º AR	Governo/MG	SEF/MG	23/12/2005	01/01/06 a 31/12/06
Lei 14.694/03	I Termo Aditivo	Governo/MG	SEF/MG	18/04/2006	18/04/06 a 31/12/06
Lei 14.694/03	II Termo Aditivo	Governo/MG	SEF/MG	22/12/2006	01/01/07 a 31/03/07
Lei 14.694/03	3º AR	Governo/MG	SEF/MG	01/04/2007	01/04/07 a 31/12/09
Lei 14.694/03	I Termo Aditivo	Governo/MG	SEF/MG	13/09/2007	13/09/07 a 31/12/09
Lei 14.694/03	II Termo Aditivo	Governo/MG	SEF/MG	02/01/2008	02/01/08 a 31/12/09
Lei 17.600/08	III Termo Aditivo	Governo/MG	SEF/MG	19/12/2008	01/01/09 a 31/12/09
Lei 17.600/08	4º AR	Governo/MG	SEF/MG	22/12/2009	01/01/10 a 31/12/10
Lei 17.600/08	I Termo Aditivo	Governo/MG	SEF/MG	30/06/2010	30/06/10 a 31/12/10
Lei 17.600/08	5º AR	Governo/MG	SEF/MG	22/12/2010	01/01/11 a 31/12/11
Lei 17.600/08	6º AR	Governo/MG	SEF/MG	19/12/2011	01/01/12 a 31/12/12
Lei 17.600/08	I Termo Aditivo	Governo/MG	SEF/MG	30/03/2012	01/04/12 a 31/12/12
Lei 17.600/08	7º AR	Governo/MG	SEF/MG	04/04/2013	01/01/13 a 31/12/13

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

No caso específico da SEF/MG, com exceção do primeiro Acordo assinado, o Governo do Estado de Minas Gerais, representado pelo seu Governador, apresentou-se como signatário acordante, ao passo que a Secretaria de Fazenda, representada pelo seu Secretário, figurou como signatário acordado. Em todas essas pactuações, coube à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG) atuar como Interviente, responsabilizando-se pelo monitoramento, execução e o suporte necessário para o cumprimento das metas estabelecidas, além de aprovar a conformidade e a adequação técnica das eventuais alterações nesse instrumento.

Este trabalho vai abranger os Acordos de Resultados assinados no período de 2004 a 2013, sendo que entre 2008 e 2013 somente serão abordados os Acordos de 1ª Etapa, os quais refletem a Avaliação de Desempenho Institucional da SEF. De acordo com o disposto no Decreto 44.873/08 a Avaliação de Desempenho Institucional corresponde à avaliação conclusiva dos resultados pactuados na 1ª Etapa do Acordo de Resultados, conforme sistemática de avaliação definida no instrumento de pactuação.

Os Acordos de Resultados (“Etapa Única” e 1ª Etapa) da SEF/MG contém as seguintes cláusulas:

- Objetos de pactuação e finalidade;
- Obrigações do acordado, do acordante e do interveniente;
- Ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira do Acordado;
- Pagamento de prêmio por produtividade;
- Recursos orçamentários e financeiros;
- Sistemática de acompanhamento e avaliação dos resultados;
- Vigência, prorrogação, revisão e rescisão do Acordo;
- Publicidade.

2.3.1 - Os Objetos Pactuados nos Acordos de Resultados da SEF/MG e suas Áreas de Resultados

Os objetos de pactuação (descritos no Quadro 5 abaixo) foram previstos na Cláusula Primeira de todos os Acordos de Resultados celebrados pela SEF/MG. Porém, alinhando-se às novas reformulações ocorridas na forma de contratualização

de resultados no Estado de Minas Gerais foram promovidas alterações na nomenclatura e no conteúdo (indicadores, produtos e ações) desses objetos pactuados. A partir do 3º trimestre de 2004 ao 1º trimestre de 2007 configuraram-se os Quadros de Indicadores e Metas de Desempenho, Plano de Ação e Plano de Melhoria. Por sua vez, do 2º trimestre de 2007 até o 1º trimestre de 2012 consoante ao Caderno de Compromissos e o Caderno de Desafios e Prioridades esses objetos de pactuação passaram a ser compostos pelos Quadros de Resultados Finalísticos, Projetos Estruturadores, Agenda Setorial do Choque de Gestão, Racionalização do Gasto e Melhoria de Desempenho. Por fim, entre o 2º trimestre de 2012 e o 4º trimestre de 2013 os Quadros foram de Indicadores Finalísticos, Portfólio Estratégico, Qualidade do Gasto e Caderno de Gestão Integrada e Eficiente.

Quadro 5 – Definição dos Objetos de Pactuação

Indicadores e Metas de Desempenho
Utilizado para a avaliação dos resultados finalísticos da Instituição.
Plano de Ação
Contém a especificação do que deve ser feito para o alcance dos resultados a serem pactuados, auxiliando a organização no monitoramento da execução de suas atividades.
Plano de Melhoria
É o planejamento das ações de desenvolvimento institucional promovida pela organização. Define o que a organização deve fazer para resolver os problemas existentes e aumentar a eficiência, eficácia e efetividade institucional.
Resultados Finalísticos
Refere-se ao desempenho finalístico da instituição e buscam o alcance dos objetivos estratégicos do Governo, devendo ser expressos por meio de indicadores de resultados e metas.
Projetos Estruturadores/Portfólio Estratégico
São projetos governamentais definidos no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG considerados prioritários tendo em vista sua maior capacidade transformadora e maior possibilidade de promover a sinergia entre os Resultados Finalísticos que se pretende alcançar e os produtos que o projeto oferece para tal.
Agenda Setorial
É um conjunto de ideias e ações concretas que buscam solucionar gargalos estruturais e administrativos que dificultaram a implementação da estratégia nos últimos anos, em cada órgão e entidade. Essas ações foram construídas em conjunto com os secretários e aqueles que, durante os últimos anos, vivenciaram estes problemas e obstáculos
Racionalização de Gastos/Qualidade do Gasto
Compreende metas de economia com custeio de atividade-meio e de qualidade da execução orçamentária
Caderno de Gestão Integrada e Eficiente
É composto por Ações de Melhoria Institucional, e Ações Intersetoriais sendo: Ações de Melhoria Institucional: são ações concretas que buscam solucionar entraves estruturais e administrativos que dificultaram a implementação da estratégia nos últimos anos, em cada órgão e entidade. Ações Intersetoriais: configuram-se como ações compartilhadas entre órgãos ou entidades. Isso significa que, para que cada ação seja bem sucedida, é necessária a colaboração de mais de uma instituição, por meio de um trabalho conjunto.

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

O foco de atuação dos objetos pactuados foram as Áreas de Resultados, definidas pela SEF/MG como sendo a Gestão da Receita, Gestão do Atendimento e Gestão do Tesouro, além da Qualidade Fiscal cuja definição coube ao Governo por meio do seu plano estratégico de longo prazo (Quadro 6).

Quadro 6 - Acordos de Resultados segundo a natureza do objeto pactuado e a área de resultado

Acordo	Objeto Pactuado	Áreas de Resultados	Assinatura
1º AR	• Indicadores e Metas de Desempenho	• Receita de ICMS • Receita Tributária • Atividade Fazendária	11/8/2004
	• Plano de Ação e Melhoria	-	
2º AR	• Indicadores e Metas de Desempenho	• Gestão da Receita - ICMS • Gestão da Receita - Outras • Gestão do Tesouro • Gestão do Atendimento	23/12/2005
	• Plano de Ação e Melhoria	-	
3º AR	• Resultados Finalísticos	• Qualidade Fiscal	01/04/2007
4º AR	• Execução dos Projetos Estruturadores	• Qualidade Fiscal	
5º AR	• Execução da Agenda Setorial do Choque de Gestão.	-	22/12/2009
6º AR	• Racionalização de Gastos	-	22/12/2010
	• Melhoria de Desempenho	• Gestão da Receita • Gestão do Atendimento	19/12/2011
7º AR	• Execução dos indicadores finalísticos e do resultado	• Qualidade Fiscal	04/04/2013
	• Execução do Portfólio Estratégico	• Qualidade Fiscal	
	• Execução do Caderno de Gestão Integrada e Eficiente	• Gestão da Receita • Gestão do Tesouro	
	• Execução dos Indicadores de Qualidade do Gasto	-	

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

2.3.2 - Os indicadores de desempenho dos Acordos de Resultados da SEF/MG

O instrumento de medida utilizado para verificar o alcance do resultado esperado é o indicador, por meio do qual o desempenho institucional é acompanhado considerando-se os aspectos de eficiência – melhor utilização dos recursos disponíveis, eficácia – grau de alcance das metas e, efetividade – relacionada à missão da instituição. No processo de definição dos indicadores é examinado o seu grau de representatividade em relação aos processos e ciclos operacionais internos, e se estão direcionados para os objetivos estratégicos institucionais.

Associado a cada indicador, é estabelecido um valor de meta considerado desejável para o desempenho institucional, possibilitando, assim, a cobrança de resultados vinculados às metas da organização. Em relação à sistemática de acompanhamento, a periodicidade é definida em cada Acordo, sendo que no caso da SEF o monitoramento e avaliação dos resultados são realizados trimestralmente, ressaltando que esse monitoramento passou para anualmente com o Decreto 4.6170/13, e os Relatórios de Execução do Acordo de Resultados encaminhados para a Comissão de Avaliação do Acordo de Resultados.

A SEF/MG pactua os indicadores de desempenho agrupando-os conforme as Áreas de Resultados a serem desenvolvidas:

- Gestão da Receita – arrecadação de ICMS⁷, IPVA⁸ e ITCD⁹;
- Gestão do Tesouro – gastos públicos e recursos financeiros;
- Gestão do Atendimento – melhoria na qualidade dos serviços prestados ao contribuinte, contabilistas e demais usuários dos serviços da SEF.

O Acordo de Resultados apresentou um conjunto de indicadores que variaram ao longo do período de 2004 a 2013 conforme apresentado no Quadro 7 abaixo.

Quadro 7 - Indicadores dos Acordos de Resultados da SEF/MG

Indicadores	Ano de Vigência dos Acordos de Resultados e Termos Aditivos								
	2004/ 05	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita arrecadada de ICMS	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Receita arrecadada de ITCD	X	X	X	-	-	-	-	-	-
Eficiência na arrecadação de IPVA	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Eficiência na arrecadação de Taxa de Registro e Licenciamento Anual de Veículos – TRLAV	-	-	X	X	-	-	-	-	-
Receita com a Taxa de utilização potencial do serviço de extinção de incêndio – TUSI	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Omissão de recolhimento do ICMS	X	X	-	-	-	X	X	X	-

⁷ ICMS: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

⁸ IPVA: Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores.

⁹ ITCD: Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de quaisquer Bens ou Direitos. (Disponível em <http://www.fazenda.mg.gov.br>)

Quadro 7 - Indicadores dos Acordos de Resultados da SEF/MG

Indicadores	Ano de Vigência dos Acordos de Resultados e Termos Aditivos								
	2004/ 05	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Omissão de entrega de Documento de Apuração do Imposto – DAPI	X	-	-	-	-	-	-	-	X
Cobrança administrativa do crédito tributário contencioso – Quantitativo	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Cobrança administrativa do crédito tributário contencioso – Financeiro	X	X	X	-	-	-	-	-	-
Cobrança administrativa do parcelamento – Financeiro	X	X	X	-	-	X	X	X	X
Eficiência na cobrança da dívida ativa tributária	-	-	-	-	-	X	-	-	-
Eventos realizados de educação fiscal	X	X	X	-	-	X	X	X	X
Resultado primário sobre receita líquida	-	X	-	-	-	-	-	-	-
Quantidade de Serviços disponíveis na Internet	-	X	-	-	-	-	-	-	-
Grau de satisfação com os serviços prestados pela SEF/MG – Pesquisa anual	-	X	X	X	X	X	X	-	-
Prazo de atendimento para cadastro de contribuintes do ICMS	-	X	X	-	-	X	X	X	-
Prazo de atendimento para fornecimento de certidão de débitos tributários – CDT	-	X	-	X	-	-	-	-	-
Prazo de atendimento às solicitações de documentos fiscais – CDFA	-	-	X	X	X	-	-	-	-
Execução dos projetos estruturadores/Portfólio estratégico	-	-	X	X	X	X	-	X	X
Indicadores de Execução da Agenda Setorial	-	-	X	X	-	-	-	-	-
Indicadores de Racionalização/Qualidade do gasto	-	-	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

Os indicadores e metas dos Acordos de Resultados da SEF/MG ao longo desses 10 (dez) anos buscaram adequar-se às definições de resultados que melhor espelhassem o cumprimento de sua missão institucional. A busca por essa definição levou a SEF/MG a introduzir a lógica de construção da formulação dos resultados conforme especificado abaixo:

Resultado = Transformação + Indicador + Meta + Prazo

O indicador “Prazo de atendimento para cadastro de contribuintes do ICMS” pode ser usado como exemplo dessa lógica de construção da formulação dos resultados:

Formulação do resultado: Diminuir para 10 dias úteis o prazo de atendimento para cadastro de contribuintes do ICMS no 2º trimestre de 2007.

Transformação: Diminuir o prazo de atendimento para o cadastro de Contribuintes

Indicador: Prazo de atendimento para cadastro de contribuintes do ICMS

Meta: 10 dias úteis

Prazo: Apuração trimestral

O Quadro 8 apresenta algumas das transformações pretendidas e seus respectivos indicadores que permitiram a SEF/MG ao longo desses anos identificar se as mesmas estavam sendo alcançadas:

Quadro 8 - Transformação Pretendida pela SEF/MG e seus Indicadores

Transformação	Indicador
Aumentar a arrecadação do ICMS	Arrecadação do ICMS
Aumentar a taxa de execução dos projetos estruturadores	Execução dos projetos estruturadores
Diminuir a quantidade de alterações orçamentárias por meio de remanejamento	Quantidade de alterações orçamentárias realizadas por meio de remanejamento
Aumentar a relação entre despesas destinadas a atividades finalísticas e despesas destinadas a atividades meio	Valor das despesas típicas de área meio
Aumentar o nível de execução dos itens da agenda setorial	Execução da agenda setorial
Aumentar a arrecadação do ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCD
Aumentar a eficiência no recolhimento do IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA
Aumentar a eficiência no recolhimento da TRLAV	Taxa de Registro e Licenciamento Anual de Veículos – TRLAV

Quadro 8 - Transformação Pretendida pela SEF/MG e seus Indicadores

Transformação	Indicador
Aumentar a quantidade de eventos de educação fiscal	Eventos realizados de educação fiscal
Diminuir o nível de inadimplimentos de parcelamentos de crédito tributário	Cobrança administrativa do parcelamento
Aumentar o nível de recuperação de crédito tributário formalizado das carteiras de cobrança administrativa	Cobrança administrativa do crédito tributário contencioso
Aumentar a arrecadação da TUSI	Taxa de utilização potencial do serviço de extinção de incêndio – TUSI
Diminuir o nível de omissão de recolhimento do ICMS	Omisso de recolhimento do ICMS
Diminuir o nível de omissão de entrega da DAPI	Omisso de entrega de Documento de Apuração do Imposto – DAPI
Aumentar a relação entre o resultado primário e a receita líquida	Resultado primário sobre a receita líquida
Aumentar o nível de satisfação do cliente com os serviços prestados pela SEF/MG	Grau de satisfação com os serviços prestados pela SEF/MG – Trimestral
Aumentar o nível de satisfação do cliente com os serviços prestados pela SEF/MG	Grau de satisfação com os serviços prestados pela SEF/MG – Anual
Aumentar a oferta de serviços prestados pela SEF/MG através da internet	Quantidade de serviços disponíveis através da internet
Diminuir o prazo de conclusão de processos de atendimento para cadastro de contribuintes do ICMS	Prazo de atendimento para cadastro de contribuintes do ICMS
Diminuir o prazo de conclusão de processos de pedidos para fornecimento de CDT	Prazo de atendimento para fornecimento de certidão de débitos tributários – CDT
Diminuir o prazo de conclusão de processos de atendimento às solicitações de CDFA	Prazo de atendimento às solicitações de documentos fiscais – CDFA

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

CAPÍTULO 3 - A ANÁLISE DO DESEMPENHO DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS (SEF/MG) NOS ACORDOS DE RESULTADOS

Este capítulo tem como objetivo analisar o desempenho institucional e dos indicadores que compuseram os Acordos de Resultados da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG), vigentes no período de 2004 a 2013. Para isso, o capítulo está estruturado em cinco seções, sendo que a primeira apresenta a sistemática de avaliação desses Acordos de Resultados na SEF/MG.

A segunda seção faz uma análise do desempenho obtido pela SEF/MG nas trinta e cinco avaliações que ocorreram no período analisado e que consolida a nota média geral da Instituição. A terceira seção analisa os objetos de pactuação, considerando seus pesos nos Acordos celebrados no período em questão.

A quarta seção apresenta uma análise dos resultados obtidos em relação a alguns indicadores que compuseram os objetos de pactuação, com exceção dos Projetos Estruturadores, Portfólio Estratégico e Agenda Setorial do Choque de Gestão, considerando aqueles que obtiveram nota máxima e seus desempenhos no período avaliado.

A última seção trata de uma análise individualizada do indicador de Arrecadação de ICMS, uma vez que o mesmo apresenta peso consideravelmente alto no conjunto de indicadores, sendo importante e representativo para a nota geral da Instituição no Acordo de Resultados durante esses 10 anos.

3.1 – A Sistemática de Avaliação dos Acordos de Resultados da SEF/MG

A avaliação pode ser vista como a comparação entre uma situação alcançada e uma situação esperada em períodos preestabelecidos, envolvendo definições sobre o desempenho, tendo como referência uma situação inicial. A avaliação possui um importante papel no processo de planejamento, conforme Ander-Egg (1984 apud COHEN, 2008, p.73):

Se planejar é introduzir organização e racionalidade na ação para a consecução de determinadas metas e objetivos, a avaliação é um modo de verificar essa racionalidade, medindo o cumprimento – ou perspectiva de cumprimento – dos objetivos e metas previamente estabelecidos e a capacidade para alcançá-los.

O período preestabelecido para a avaliação dos Acordos de Resultados, ou seja, o período avaliatório, representa o intervalo de tempo concedido ao Acordado para o cumprimento de um conjunto predefinido de metas e ações, pelo qual será avaliado. Deste a primeira edição do Acordo de Resultados da SEF/MG, ocorrida em 2004, ficou estabelecido no próprio instrumento que o período avaliatório corresponderia a um trimestre, e que esse se iniciaria em janeiro de cada ano, exceto em 2004 quando a primeira avaliação ocorreu no 3º trimestre, e em 2013, quando foi celebrado o último Acordo com período avaliatório anual.

Este instrumento foi acompanhado e avaliado pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Acordo de Resultados (CAA) composta, basicamente, por um representante do Governador do Estado de Minas Gerais (Acordante), um representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Interveniente), um representante da SEF/MG (Acordado) e um representante dos servidores da SEF/MG, designado pela própria Secretaria, conforme disposto na Cláusula Oitava dos Acordos de Resultados da SEF/MG.

O Relatório Gerencial de Execução com os resultados alcançados, elaborado pelo Acordado e consolidado pela Auditoria Setorial da SEF/MG, era encaminhado à Comissão de Acompanhamento e Avaliação. Esses Relatórios informavam o resultado de cada indicador, ação ou marco pactuado para o período avaliado; constando referências à metodologia de apuração e indicando a fonte de comprovação dos dados e a memória dos cálculos; as justificativas para o cumprimento a maior ou a menor das metas; e a avaliação da pertinência dos resultados e coerência das metas.

Baseado neste Relatório, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação elaborava o Relatório de Avaliação, considerando os objetos pactuados como foco principal, as metas e os indicadores de desempenho previstos no Acordo de Resultados. Nesse documento, a Comissão apresentava as recomendações ao Acordado para a próxima pactuação e a conclusão sobre o cumprimento ou não dos resultados alcançados, fazendo constar a nota final da SEF/MG.

A nota final da SEF/MG referente ao Acordo de Resultados era obtida pela soma das notas de cada objeto pactuado. Essas notas eram calculadas pela média ponderada dos itens – indicadores, ações e/ou marcos que compõem os itens, através do percentual de execução das metas previstas para cada um deles, conforme fórmula de cálculo de desempenho definida no instrumento. A Tabela 1 abaixo exemplifica a sistemática de avaliação descrita acima, nela consta dois objetos de pactuação e seus indicadores escolhidos com respectivos pesos, metas, valor apurado, desempenho, nota e nota ponderada. Cabe ressaltar, que os números do quadro são hipotéticos, a fim de um melhor entendimento da sistemática, uma vez que o Acordo de Resultados apresenta um número considerável de objetos pactuados e indicadores.

Tabela 1 – Exemplo da sistemática de avaliação dos indicadores e notas do objeto pactuado.

Objeto de Pactuação	N.	Indicador	Peso do item	Peso do Objeto	Valor da Meta (VM)	Valor Apurado (VA)	Desempenho (D)	Nota (N)	Nota Ponderada (NP)
			(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = *	(f) **	(g) = (a) x (f)
Indicadores Finalísticos	1	Arrecadação de ICMS – sem multas, juros, dívida ativa e anistia	85%	65%	33,8 bi	35,2 bi	104,14%	100	85,00
	2	Índice de Cumprimento do Programa de Ajuste Fiscal-PAF	8%		100%	90,00%	90,00%	90,00	7,20
	3	Índice de Participação Relativa da Dívida Consolidada Líquida	4%		2,00	2,30	85,0%	85,00	3,40
	4	Relação entre Despesa de Pessoal do Poder Executivo e Receita Corrente Líquida	3%		41,50%	39,00%	106,0%	100	3,00
	Total de pesos dos indicadores:			100 %	-	Total de pontos obtidos pelos indicadores:			98,60
	Peso do objeto pactuado:			-	65%	Total de pontos obtidos pelo objeto pactuado = $\sum (g) \times (\text{Peso do Objeto})$:			64,09
Melhoria Institucional	5	Índice de Vigência de Parcelamentos	40%	35%	97,00%	95,60%	98,56%	98,56	39,42
	6	Eficiência no Recolhimento do IPVA	30%		95,38%	94,40%	98,97%	98,97	29,69
	7	Índice de Omissão de Entrega de DAPI	20%		10,00%	12,00%	80,00%	80,00	16,00
	8	Índice de Sustentabilidade da LEMG	10%		100,00%	139,00 %	139,00%	100,00	10,00
	Total de pesos dos indicadores:			100 %	-	Total de pontos obtidos pelos indicadores:			95,12
	Peso do objeto pactuado:			-	35%	Total de pontos obtidos pelo objeto pactuado = $\sum (g) \times (\text{Peso do Objeto})$:			33,29
Total de pontos no Acordo de Resultados:				100%	Pontos obtidos no AR = $(\sum \text{ dos pontos obtidos pelos Objetos Pactuados})$				97,38
(*) Cálculo do desempenho dos indicadores									
Indicadores n°:				Fórmula de cálculo					
1; 2; 6 e 8				$D = (VA/VM) \times 100$					
3; 4; 5 e 7				$D = (1 - ((VA - VM)/VM)) \times 100$					

Fonte: Elaboração própria

Nesse sentido, a sistemática de avaliação realizava-se com base nos seguintes elementos: metas; distribuição dos pesos entre os indicadores de cada objeto pactuado; distribuição dos pesos entre os objetos pactuados; cálculo do desempenho dos indicadores e os parâmetros de atribuição das notas em função do desempenho calculado.

Portanto, a sistemática de avaliação da SEF/MG neste instrumento de pactuação compreendeu a mensuração do resultado de cada indicador pactuado, o percentual de execução alcançado, a justificativa para o cumprimento a maior ou a menor das metas pactuadas, relação de problemas enfrentados no período e proposições para um melhor alcance das metas pactuadas para o próximo período. Essa sistemática indica não apenas se os resultados foram alcançados conforme planejado, mas também se estão definidos corretamente e se o conjunto de ações é eficaz.

3.2 – A Análise do desempenho Institucional da SEF/MG nos Acordos de Resultados

A avaliação institucional é um processo de apuração objetiva do desempenho da Instituição no Acordo de Resultados, expresso pela nota final, representando o grau de alcance das metas acordadas e do cumprimento das ações propostas dentro do período avaliatório. Nesses dez anos, a SEF/MG passou por trinta e cinco avaliações de seus Acordos, sendo que em 2004 foram dois trimestres, de 2005 a 2012 quatro trimestres em cada ano e em 2013 um único período. Cada uma dessas avaliações gerou uma nota que possibilitou à Instituição enquadrar-se no conceito de “desempenho satisfatório” na execução do Acordo de Resultados, conforme disposto na Lei 17.600/08, e, conseqüentemente, promover o pagamento de prêmio por produtividade aos servidores. Cabe salientar que o fato da SEF/MG promover a arrecadação de tributos a possibilitou conceder o prêmio por produtividade¹⁰ com base na ampliação real de receitas.

A Tabela 2 apresenta as trinta e cinco notas trimestrais do Acordo de Resultados da SEF/MG no período de 2004 a 2013, bem como a média trimestral para cada um desses anos. Nesse quadro pode-se perceber que todas as notas tiveram o valor acima de 78,0, numa escala que vai de 0 a 100.

¹⁰ O prêmio por produtividade da SEF/MG foi concedido com base nos seguintes parâmetros: ampliação real de receitas (arts. 31 e 32 da Lei 17.600/2008); remuneração do servidor; dias efetivamente trabalhados; nota de desempenho no Acordo de Resultados; nota de desempenho por equipe (a partir de 2008) e periodicidade de pagamento trimestral (em 2013 anual).

Tabela 2 - Notas das avaliações trimestrais nos Acordos de Resultados da SEF/MG - 2004 a 2013

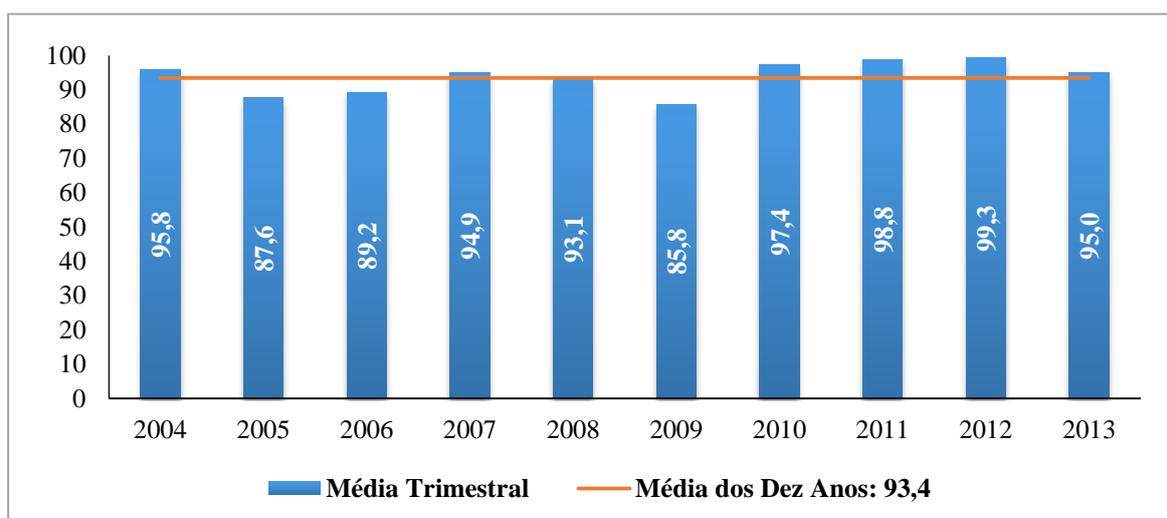
Ano	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	Média trimestral
2004	-	-	97,0	94,6	95,8
2005	84,4	87,6	90,7	87,8	87,6
2006	94,8	84,0	84,9	93,0	89,2
2007	98,2	99,6	96,0	86,0	94,9
2008	96,4	94,9	89,9	91,0	93,1
2009	79,0	84,7	87,2	92,2	85,8
2010	97,6	98,4	97,1	96,4	97,4
2011	98,4	99,3	99,3	98,0	98,8
2012	100,0	98,6	99,5	99,1	99,3
2013	95,0				95,0
Média geral	93,4				

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

Com base nos dados apresentados, verifica-se que, ao longo desses dez anos, a maior nota trimestral alcançada pela SEF/MG foi no 1º trimestre de 2012, com 100, e a menor foi obtida no 1º trimestre de 2009, com 79,0.

A série demonstrada acima pode ser visualizada no gráfico, abaixo, no qual está apresentada a evolução da média trimestral das notas e a média geral das avaliações trimestrais, que foi de 93,4 nos dez anos de vigência do Acordo de Resultados.

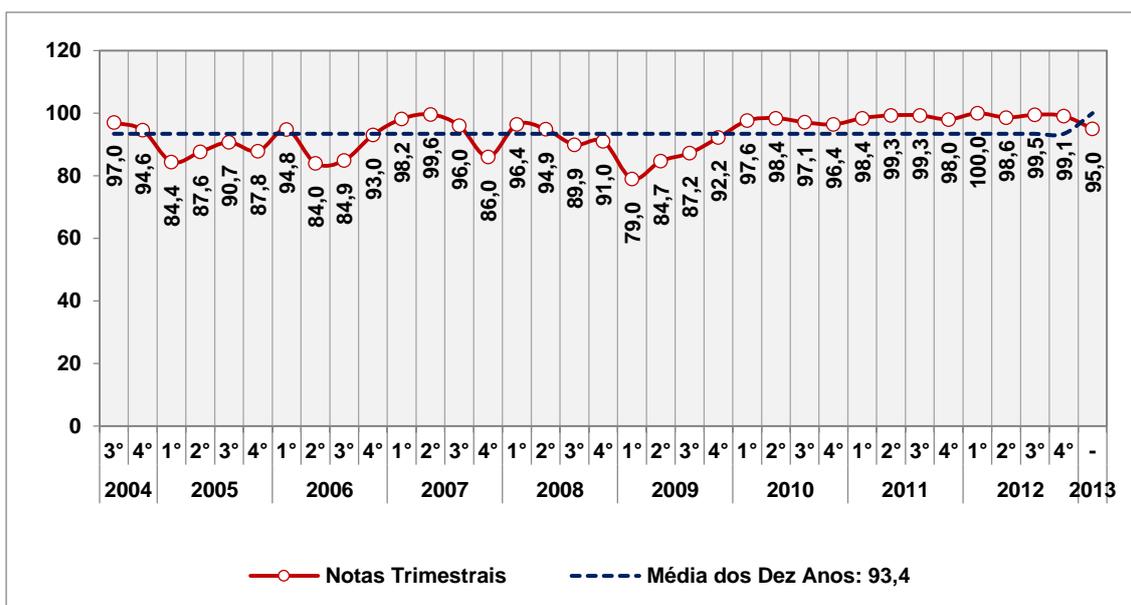
Gráfico 1 – Médias trimestrais das avaliações do AR e a média geral - 2004 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

Pode-se observar que há seis notas anuais com médias trimestrais posicionadas acima da média geral de 93,4 e que apenas quatro delas não alcançaram esse valor, sendo a maior média trimestral alcançada no ano de 2012, com a nota de 99,3, e a menor obtida no ano de 2009, com a nota de 85,8. As oscilações das notas das avaliações trimestrais podem ser visualizadas no Gráfico 2, abaixo, que reproduz os valores apresentados na Tabela 2.

Gráfico 2 – Notas trimestrais das avaliações do AR e a média geral - 2004 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

Observando-se o gráfico, verifica-se que vinte e um trimestres (60% do total das avaliações) apresentaram notas acima da média geral de 93,4. É interessante notar que, ainda que haja pequenas variações, há um contínuo das notas trimestrais no decorrer dos anos, principalmente a partir do 1º trimestre de 2010. Isso permite mencionar que os resultados foram satisfatórios, mas também pode significar que as metas estabelecidas foram pouco desafiadoras.

3.3 – O desempenho dos objetos de pactuação nos Acordos de Resultados

Os objetos de pactuação, conforme descrito no capítulo dois, são alvo da avaliação institucional e as transformações pretendidas com o alcance dos seus resultados têm impactos diferentes dentro da Instituição, bem como para o Governo. Em razão desses diferentes impactos é atribuído peso a cada um desses objetos, cujo

valor representa um percentual do total da pontuação do Acordo de Resultados. A regra é a distribuição de 100 pontos, sendo a nota final institucional calculada com base na média ponderada das notas obtidas por esses objetos no trimestre.

A SEF/MG promoveu alterações nesses objetos, procurando adequar-se às mudanças introduzidas pelas três gerações do “Choque de Gestão” implantado pelo governo de Minas, ao longo desses dez anos de celebração dos Acordos de Resultados. Essas alterações foram sintetizadas na Tabela 3 abaixo, com os respectivos pesos, sendo importante esclarecer que o peso utilizado para o cálculo da nota dos objetos pode divergir do peso pactuado originalmente, uma vez que, pelos critérios estabelecidos na sistemática de avaliação do instrumento, quando um objeto deixa de ser avaliado, o valor do seu peso é redistribuído entre os demais objetos proporcionalmente à equivalência destes, como pode ser verificado no segundo trimestre de 2007.

Tabela 3 – Objetos pactuados e seus pesos nos Acordos de Resultados - 2004 a 2013

Objetos pactuados no AR	Peso utilizado para o cálculo das notas	
Ano de Vigência do Acordo de Resultados:	2004, 2005, 2007, 2007 (1ºT)	
Indicadores e Metas de Desempenho	90	
Plano de Ação e Melhoria	10	
Total:	100	
Ano de Vigência do Acordo de Resultados:	2007 (2ºT)	2007 (3ºT e 4ºT) 2008
Resultados Finalísticos	78,57	55
Execução dos Projetos Estruturadores	-	15
Execução da Agenda Setorial do Choque de Gestão	7,14	5
Racionalização do Gasto	-	15
Melhoria do Desempenho	14,29	10
Total:	100	100
Ano de Vigência do Acordo de Resultados:	2009, 2010 2011 (1ºT e 2ºT)	2011 (3ºT e 4ºT) 2012 (1ºT)
Resultados Finalísticos	65	55
Execução dos Projetos Estruturadores	65	15
Racionalização do Gasto	17,5	15
Melhoria do Desempenho	17,5	15
Total:	100	100
Ano de Vigência do Acordo de Resultados:	2012 (2ºT ao 4ºT)	2013
Indicadores Finalísticos	67,5	40
Portfólio Estratégico	7,5	35
Qualidade do Gasto	12,5	10
Caderno de Gestão Integrada e Eficiente	12,5	15
Total:	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

Ao examinar a tabela acima observa-se que ocorreram duas importantes mudanças: a primeira, com a implantação do Programa Estado para Resultados (EpR) pelo Governo de Minas, em janeiro de 2007, que trouxe novos objetos de pactuação em substituição aos então existentes. A segunda, em janeiro de 2012, com a implantação da Gestão para a Cidadania, cujos objetos também passaram por alterações. Em que pese essas alterações nos objetos em termos de nomenclatura, alguns indicadores foram excluídos e outros novos acrescentados, porém os indicadores permaneceram em sua maioria e foram deslocados para outros objetos de pactuação. Além disso, conclui-se que os maiores pesos se encontram nos seguintes objetos: Indicadores e Metas de Desempenho, Resultados Finalísticos e Indicadores Finalísticos.

Na Tabela 4, abaixo, estão relacionadas as médias trimestrais dos percentuais de alcance da nota máxima desses objetos pactuados.

Tabela 4 – Média trimestral dos percentuais de alcance da nota máxima dos objetos pactuados

Ano	Indicadores e Metas de Desempenho	Plano de Ação e Melhoria	Resultados Finalísticos	Execução dos Projetos Estruturadores	Execução da Agenda Setorial do Choque de Gestão	Racionalização do Gasto	Melhoria do Desempenho	Indicadores Finalísticos	Portfólio Estratégico	Qualidade do Gasto	Caderno de Gestão Integrada e Eficiente
2004	96,4%	90,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005	91,4%	53,6%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	89,8%	83,5%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007 (a)	98,2%	98,2%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007 (b)	-	-	98,4%	87,7%	96,2%	75,0%	88,4%	-	-	-	-
2008	-	-	95,5%	75,0%	94,5%	100,0%	98,6%	-	-	-	-
2009	-	-	87,9%	87,5%	-	88,5%	73,6%	-	-	-	-
2010	-	-	98,5%	93,0%	-	96,0%	97,8%	-	-	-	-
2011	-	-	98,9%	95,3%	-	100,0%	98,6%	-	-	-	-
2012	-	-	99,4%	99,9%	-	100,0%	97,6%	-	-	-	-
2013	-	-	-	-	-	-	-	100,0%	99,6%	85,3%	75,7%
Média geral:	93,9%	81,3%	96,9%	89,7%	95,3%	93,3%	92,4%	100,0%	99,6%	85,3%	75,7%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG
(a): 1º trimestre; (b): 2º trimestre

Dos dados colhidos ao longo desses anos, pode-se verificar que os objetos de pactuação aos quais foram atribuídos os maiores pesos (Tabela 3), tiveram o maior percentual de alcance da nota máxima - média geral (Tabela 4) considerando a média trimestral de cada ano de sua vigência, sendo: Indicadores e Metas de Desempenho (93,9%); Resultados Finalísticos (96,9%) e Indicadores Finalísticos (100%).

3.4 – O desempenho dos indicadores nos Acordos de Resultados

Segundo o Manual do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, do ciclo de 2007, indicador é um dado que representa ou quantifica um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, serviço, produto ou da organização como um todo.

Para analisar o desempenho dos indicadores foram escolhidos aqueles constantes no Apêndice dos objetos de pactuação, com exceção dos Projetos Estruturadores, Portfólio Estratégico e Agenda Setorial do Choque de Gestão por constituírem, principalmente, de marcos e produtos. A Tabela 5 abaixo apresenta o levantamento desses indicadores apontando, do total de avaliações realizadas a cada ano, aquelas que obtiveram notas máximas, bem como o percentual médio de alcance das metas, ou seja, o desempenho.

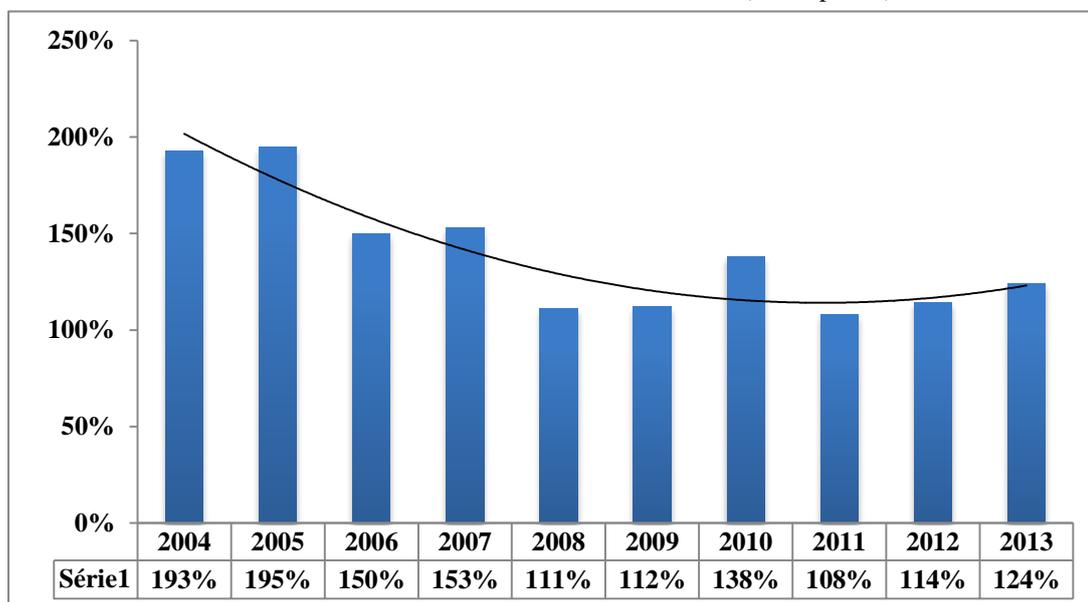
Tabela 5 – Quantidade de avaliações de desempenho dos indicadores - 2004 a 2013

Ano	Quantidade de indicadores avaliados	Avaliações de desempenho dos indicadores			
		Total de avaliações realizadas	Avaliações com nota máxima		
			Quantidade	% do total realizado de avaliações	% médio de alcance das metas (desempenho)
2004	11	22	18	82%	193%
2005	11	44	26	59%	195%
2006	17	65	42	65%	150%
2007	16	46	34	74%	153%
2008	14	49	31	63%	111%
2009	17	52	29	56%	112%
2010	17	53	40	75%	138%
2011	22	51	41	80%	108%
2012	21	42	38	90%	114%
2013	29	29	22	76%	124%
-	-	453	321	71%	140%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

A partir dessa tabela pode-se concluir que o percentual médio de avaliações com nota máxima nesses dez anos foi de 71%, destacando-se os anos de 2009 (56%) e 2012 (90%) com o menor e o maior percentual respectivamente. Além disso, observa-se que nos primeiros anos do Acordo de Resultados o desempenho médio dos indicadores com nota máxima foi superior ao registrado nos últimos anos de avaliação, concluindo-se que, conforme Gráfico 3 abaixo, houve uma queda do desempenho médio ao longo desses anos. Entretanto, o percentual médio geral nesse período foi de 140%, consideravelmente alto, o que remete ao questionamento quanto ao grau de dificuldade da meta.

Gráfico 3 – Percentual médio trimestral de alcance das metas (desempenho) - 2004 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

3.5 – O desempenho do Indicador de Arrecadação de ICMS

Nesta seção, será realizada uma análise específica do desempenho do indicador de Arrecadação de ICMS (sem multas, juros, dívida ativa e anistia), por constituir-se na principal fonte de receita do Estado e, conseqüentemente, para os investimentos nas atividades fins, como saúde e educação, e, principalmente, por ter sido pactuado em todos os Acordos de Resultados da SEF/MG no período de 2004 a 2013.

A Lei 6.763, de 26 de Dezembro de 1975, que consolida a legislação tributária do Estado de Minas Gerais, em seu art. 5º especifica que o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte

Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS tem como fato gerador as operações relativas à circulação de mercadorias e às prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

O ICMS compõe a Receita Tributária de Minas Gerais juntamente com os impostos Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), além das taxas de competência estadual. Conforme a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016, em seu anexo I – metas fiscais, no fechamento do ano de 2014, o ICMS teve participação de 85,2% na arrecadação de tributos. No Acordo de Resultados da SEF/MG, a importância estratégica do ICMS para os seus signatários (Governo, Fazenda e SEPLAG) pode ser medida pelo valor do peso, consideravelmente alto, atribuído ao indicador de arrecadação desse imposto no conjunto dos demais indicadores pactuados.

É importante destacar o fato de que nos primeiros Acordos foram pactuadas três metas de arrecadação de ICMS:

- Meta 1 – sua composição teve por base o valor da receita arrecadada no mesmo período do exercício anterior, mais a expectativa de inflação (IPCA);
- Meta 2 – sua composição teve por base o valor da meta 1 mais a incorporação da variável PIB;
- Meta 3 – sua composição teve por base o valor da meta 2 mais o incremento em virtude de ações fiscais diretamente desenvolvidas.

Na prática, em função dessas metas, foram considerados três indicadores para os quais se atribuíram valores de peso na ordem inversa do grau de dificuldade para o alcance da respectiva meta, ou seja, para a meta 1, um valor de peso maior, e para a meta 3 um valor menor. Essa sistemática prevaleceu até o 1º trimestre de 2007 quando, então, foi substituída pela pactuação de meta única de arrecadação de ICMS a partir do 2º trimestre de 2007, cuja composição foi semelhante à adotada para a meta 3.

Tudo isso pode ser melhor assimilado no Tabela 6, onde consta o valor do peso utilizado para o cálculo da nota do indicador de arrecadação de ICMS nas avaliações trimestrais ocorridas no período de 2004 a 2012, e anual em 2013. É possível observar

a ocorrência das três metas em cada trimestre dos anos 2004 a 2006 e no 1º trimestre de 2007 e, para cada uma delas, o respectivo peso atribuído em função do grau de dificuldade para o seu alcance.

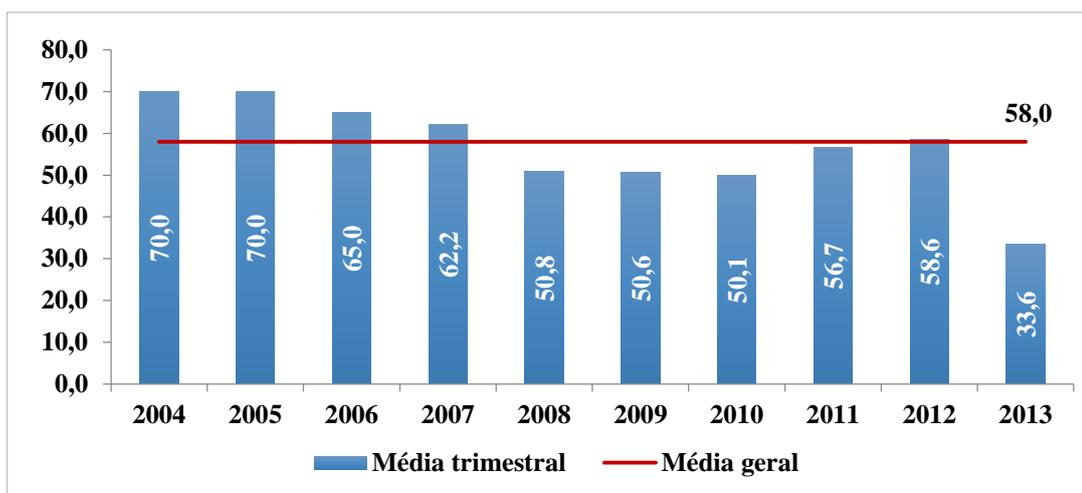
Tabela 6 – Peso (quantidade de pontos) utilizado nas avaliações trimestrais (2004 a 2012) e anual (2013) do indicador de arrecadação de ICMS

Ano		1º T	2º T	3º T	4º T	Média trimestral
2004	Meta 1	-	-	50,0	50,0	-
	Meta 2	-	-	15,0	15,0	
	Meta 3	-	-	5,0	5,0	
	Total	-	-	70,0	70,0	
2005	Meta 1	50,0	50,0	50,0	50,0	-
	Meta 2	15,0	15,0	15,0	15,0	
	Meta 3	5,0	5,0	5,0	5,0	
	Total	70,0	70,0	70,0	70,0	
2006	Meta 1	50,00	50,00	50,00	50,00	-
	Meta 2	10,00	10,00	10,00	10,00	
	Meta 3	5,00	5,00	5,00	5,00	
	Total	65,0	65,0	65,0	65,0	
2007	Meta 1	50,00	-	-	-	-
	Meta 2	10,00	-	-	-	
	Meta 3	5,00	-	-	-	
	Total	65,00	78,57	55,0	50,05	
2008	Meta única	51,6	50,8	50,8	50,1	50,8
2009		50,8	50,8	50,8	50,1	50,6
2010		50,1	50,1	50,1	50,1	50,1
2011		63,1	63,1	51,3	49,5	56,7
2012		53,5	65,2	65,2	50,3	58,6
2013		33,6				33,6
Média geral		58,0				-

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

O comportamento das médias trimestrais demonstradas na Tabela 6 pode ser melhor visualizado no Gráfico 4, que apresenta, também, a média geral nesses dez anos, cujo valor foi de 58,0 pontos. É possível verificar que as médias trimestrais para os anos de 2004 a 2007 ficaram acima desse valor, período coincidente com a vigência da primeira geração do Choque de Gestão.

Gráfico 4 – Médias trimestrais do indicador de arrecadação de ICMS – 2004 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

O gráfico demonstra que em 2004, primeiro ano de pactuação do Acordo de Resultados da SEF/MG, o valor médio do peso utilizado foi de 70,0 pontos. Esse valor se repetiu em 2005 e, em 2006 apresentou uma queda, passando para 65,0 pontos. Na sequência, outras três quedas sucessivas, seguidas de duas pequenas elevações em 2011 e 2012 e, finalmente em 2013, outra queda, chegando ao valor de 33,6 pontos. No período considerado a queda geral foi de 52%. Contudo, essa redução não tirou desse indicador a sua importância para o Governo, nem tampouco para a Fazenda, uma vez que nesses dez anos a sua média geral foi de 58,0 pontos, valor ainda significativo na formação da nota institucional da SEF/MG no seu Acordo de Resultados.

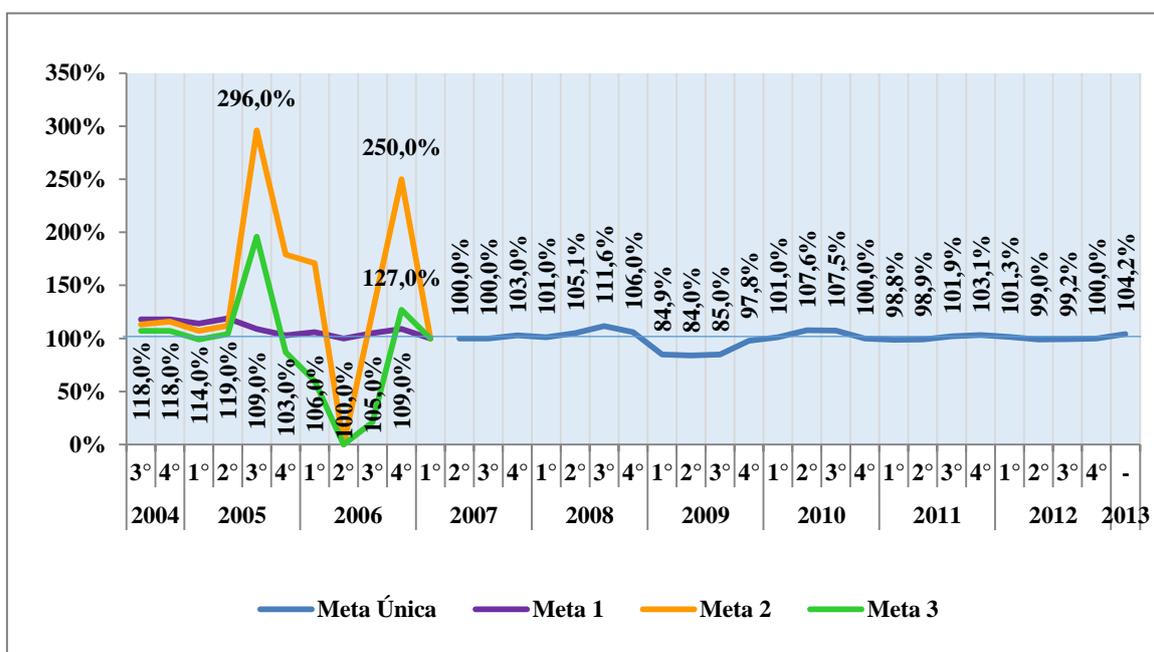
Outra medida utilizada na avaliação dos indicadores é o seu desempenho, que representa o grau de alcance da meta. Pode-se concluir a partir dele, considerando outras variáveis constantes, que a sua medida reflete o nível de dificuldade para a realização da meta, e, se é necessário seu ajuste ou a permanência nos atuais patamares.

Cabe salientar, também, que nos Acordos pactuados entre o 3º trimestre de 2004 e o 1º trimestre de 2007, a fórmula utilizada para o cálculo do desempenho do indicador de ICMS foi do tipo incremental para a meta 2 e meta 3, ou seja: desempenho = (variação do resultado / variação da meta) x 100, sendo que para a meta 1 aplicou-se a fórmula: desempenho = (resultado/meta) x 100. Em outras palavras, considerando a meta 2, o excedente de arrecadação em relação a meta 1

era comparado com o incremento sobre a meta 1, o mesmo se aplicando para meta 3, ou seja, o excedente de arrecadação em relação a meta 2 era comparado com o incremento sobre a meta 2. Essa forma de calcular o desempenho trouxe algumas distorções nos resultados, cujos valores variaram do negativo ao positivo acima de 250% de alcance da meta. Essa sistemática prevaleceu até o 1º trimestre de 2007 quando, então, foi substituída pela pactuação de meta única de arrecadação de ICMS a partir do 2º trimestre de 2007, cuja formula de cálculo passou a ser: (resultado/meta) x 100, semelhante ao adotado para a meta 1.

O Gráfico 5 abaixo apresenta os valores trimestrais de desempenho do indicador de arrecadação de ICMS no período compreendido entre o 3º trimestre de 2004 e o ano de 2013, quando a avaliação passou a ser anual.

Gráfico 5 – Percentual de alcance das metas (desempenho) do indicador de arrecadação de ICMS - 2004 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

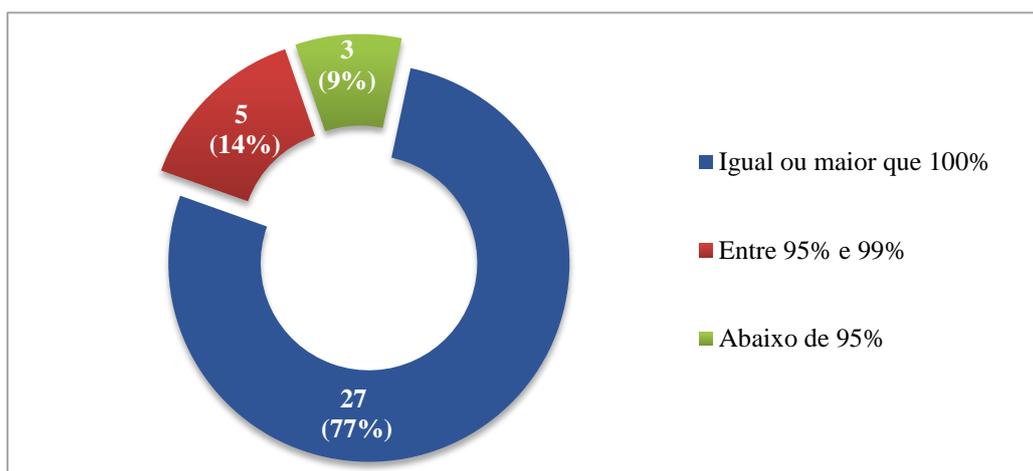
Tomando-se por base o Gráfico 5 verifica-se que nos anos de 2004 a 2007 (1º trimestre) o comportamento do desempenho em relação a meta 2 apresentou grandes oscilações, com pico de 296% no 3º trimestre de 2005 e zero (tendo em vista que o resultado da fórmula para o cálculo do desempenho foi negativo) no 2º trimestre de 2006. O mesmo comportamento é observado para a meta 3, mas em menor escala.

Importante destacar que o comportamento da meta 1 nesse mesmo período se mostrou mais estável, semelhante ao apresentado a partir do 2º trimestre de 2007,

período no qual foi utilizado a fórmula simples (resultado/meta), a mesma adotada para a meta 1. Tal fato demonstra que, em termos de avaliação do grau de dificuldade para o alcance da meta, a fórmula incremental se mostrou inadequada para esse tipo de indicador.

Restringindo a análise à meta 1 e ao período a partir do 2º trimestre de 2007 podemos verificar que nesses dez anos de Acordo de Resultados, o indicador de arrecadação de ICMS apresentou pequenas oscilações de desempenho que permanecem, em sua maioria em torno de 100%. Tal fato pode ser identificado no Gráfico 6, que apresenta a quantidade de avaliações realizados do indicador no período de 2004 a 2013 enquadradas por faixa de desempenho.

Gráfico 6 – Quantidade de avaliações do indicador de arrecadação de ICMS por faixa de desempenho - 2004 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

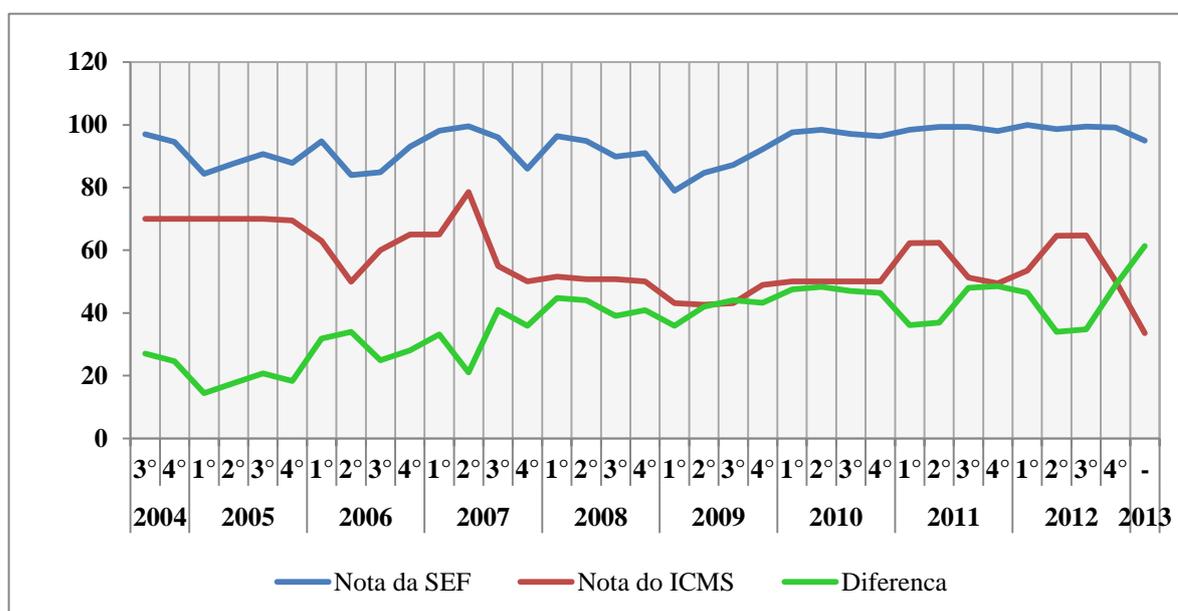
O Gráfico demonstra que, do total de 35 avaliações realizadas do indicador de arrecadação de ICMS nesses dez anos, vinte e sete ou 77% tiveram desempenho igual ou maior que 100% de alcance da meta, ao passo que apenas 8 avaliações apresentaram desempenho abaixo da meta, ou seja, a meta não foi cumprida integralmente. Entretanto, desse grupo de avaliações, cinco se enquadram na faixa entre 95% e 99%. Pode-se afirmar que 32 avaliações das 35 realizadas, ou seja, 91% alcançaram desempenho superior a 95%.

Tendo em vista essa constatação, sugere-se que o nível de desafio presente nas metas se apresentou baixo. Além disso, é importante lembrar que variáveis externas podem ter influenciado o alcance dessas metas, levando à conclusão de que

poderia haver uma análise mais aprofundada do comportamento da receita de ICMS presente e futuro, que permitisse um melhor ajuste das metas pactuadas no período considerado, ou seja se a meta é vulnerável às externalidades, a mesma deve ser avaliada ou mesmo adaptada, a fim de se tornar mais factível.

O Gráfico 7 abaixo apresenta a evolução comparativa da nota da SEF/MG com a nota do indicador de arrecadação de ICMS, bem como da diferença entre essas notas.

Gráfico 7 – Evolução comparativa da nota da SEF/MG e do indicador de arrecadação de ICMS - 2004 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

Observando-se o Gráfico é possível verificar que a nota do indicador de arrecadação de ICMS influenciou consideravelmente a nota final da avaliação Institucional da SEF/MG. Isso pode ser constatado no comportamento da série que representa a diferença entre as notas da SEF/MG, cujos vales identificados no gráfico são compensados pelos picos da série das notas do ICMS. Isso fica melhor evidenciado observando alguns trimestres, em particular, dos anos de 2006, 2007, 2011 e 2012.

Interessante observar que nos primeiros trimestres de 2009 a arrecadação de ICMS teve uma queda, recuperada no 4º trimestre, que pode ser explicada pela influência da crise econômica de 2009. Entretanto, cabe ressaltar que a queda registrada em 2013 não foi relacionada com o grau de alcance da meta, que nesse

ano teve um desempenho de 100%, e sim foi em decorrência do peso que nesse ano foi de 33,6.

Diante dos dados apresentados se pode concluir que dois fatores foram importantes para que a nota do indicador de arrecadação de ICMS influenciasse a nota final da avaliação Institucional da SEF/MG: o valor expressivo dos pesos atribuídos a esse indicador e sua alta performance nas avaliações ocorridas nesses dez anos de Acordos de Resultados da SEF/MG.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar o desempenho da SEF/MG nos Acordos de Resultados de 1ª Etapa vigentes no período de 2004 a 2013, a fim de verificar em que medida as metas acordadas e a sistemática de avaliação adotada foram desafiadoras na pactuação desse instrumento. Para alcançar esse objetivo inicialmente foi realizada uma revisão da literatura na qual discorreu-se acerca da contratualização de resultados na gestão pública, e a partir disso foi apresentado o “Choque de Gestão” enfatizando a implementação do Acordo de Resultados em Minas Gerais. Posteriormente especificou-se a estrutura básica da SEF/MG, descrevendo os Acordos de Resultados pactuados pela Instituição e sua evolução, e por último analisou-se os resultados dos indicadores e da nota média da Instituição ao longo desses anos com foco no desafio gerado pelas metas pactuadas.

Considerando os resultados demonstrados no terceiro capítulo e a interpretação dos dados, de um modo geral chegou-se à conclusão de que as altas pontuações alcançadas pela SEF/MG nos Acordos de Resultados foram favorecidas principalmente pelo “conservadorismo” ou metas pouco desafiadoras e pela sistemática de avaliação de resultados adotada no instrumento.

Nesse sentido, dado o longo período de experiência com a contratualização de resultados o que se constatou foi uma tendência de simetria e continuidade das notas da SEF/MG e de seus indicadores, sendo possível inferir em uma primeira análise que as metas não foram desafiadoras. Porém não se pode descartar a possibilidade de outras variáveis externas, que embora consideradas no momento da definição das metas, são fatores, os quais a Instituição não tem controle e que podem influenciar

nos resultados ao longo do período de execução dos Acordos, como o caso da arrecadação de impostos, uma vez que esses apresentam uma forte inter-relação com o desempenho das atividades econômicas. Dentro desse contexto, tomando-se como exemplo o indicador de arrecadação de ICMS analisado no terceiro capítulo, percebeu-se pelos resultados alcançados e pela análise realizada que suas metas não foram desafiadoras. Nesse caso, os fatores externos podem explicar tanto a alta como a baixa arrecadação, por exemplo ao se aumentar a alíquota, a arrecadação conseqüentemente é aumentada contribuindo, portanto, para o alcance da meta.

Ao se fechar o ciclo do “Choque de Gestão” Almeida (DO CHOQUE DE GESTÃO, 2013) expressou a relevância desse movimento para a gestão pública em Minas Gerais observando, no entanto, que esse processo não é estanque, sendo preciso evoluí-lo, renová-lo e ajustá-lo sempre que necessário, a fim de melhorar a condição de vida dos cidadãos. O estudo em questão permitiu verificar que a gestão orientada para resultados foi uma iniciativa de aperfeiçoamento e inovações em diversas áreas da administração pública, e que os contratos e as avaliações de desempenho foram importantes para a tomada de decisões a fim de conhecer as funcionalidades das políticas públicas. Entretanto, cabe ressaltar que o quadro de déficit fiscal enfrentado pelo Estado de Minas em 2003, é apresentado treze anos depois, fazendo-se necessário medidas de ajuste à realidade reduzindo as despesas, e principalmente adequando a gestão pública ao contexto econômico e social.

O Acordo de Resultados foi relevante para a SEF/MG, uma vez que ajudou a transformar prioridades em metas, a racionalizar os gastos públicos e promover o controle. Além disso, fomentou a modernização das estruturas e dos sistemas e a melhoria na qualidade dos serviços prestados ao cidadão/contribuinte, bem como motivou os servidores recompensados com o pagamento do prêmio por produtividade. Entretanto detectar os avanços obtidos nos últimos anos não significa que os problemas e os gargalos não existiram como a dificuldade de se alcançar eficiência, eficácia e efetividade no serviço público, e que adaptações e aperfeiçoamentos na mensuração do desempenho sejam necessários.

Este trabalho não se esgota com esta análise, seria interessante ampliá-la a partir de outros enfoques e de novos estudos, principalmente, por tratar-se de um

modelo importante como os demais que trouxeram a reforma e a modernização para a administração pública.

A experiência relatada com a SEF/MG pode subsidiar análises de outras secretarias tendo em vista tratar-se de um estudo de caso restrito e, portanto, com incompletudes no que tange todos os Acordos de Resultados celebrados pelo governo de Minas. Nesse sentido, a partir deste estudo e das reflexões nele contidas sugere-se que pesquisas semelhantes sejam realizadas para que se possa conhecer como esse processo de contratualização se desenvolveu no governo como um todo e, dessa forma, verificar as divergências ou similaridades entre eles considerando que os contextos são diferentes. Além disso, a elaboração de estudos comparativos sobre o tema Acordo de Resultados poderia explicar possíveis contradições como a modernização ocorrida nas áreas-meio em contrapartida a poucos avanços nas áreas-fim de prestação dos serviços como educação e saúde.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. Cadernos ENAP; n. 10, 1997.

ABRÚCIO, Fernando L. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa 67-86 (1967-2007, 40 anos). Jun. 2007.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF: Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2007 – Brasília: MP, GESPÚBLICA, SEGES, Versão 1 / 2007, 64 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. In: FGV. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração pública no Brasil: Ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos**. *Revista Ciência & Trópico*, Recife, v.34, n. 2, p.297-324, 2010.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. 8.ed. – Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília: ENAP, 2001.43 p.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *RAP*, Rio de Janeiro 41(3):487-504, Maio/Jun. 2007.

COSTA, Frederico L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 42 (5): 829-74, set./out. 2008.

_____. *Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania – 10 Anos de Desenvolvimento em Minas Gerais*. Belo Horizonte - MG, 2013, 328 p. Instituto Publix, BDMG, Governo de Minas.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves, organizadores. *Estado para Resultados: avanços no Monitoramento e Avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*, Ano 53, n. 3 Jul-Set, 2002

KETTL, Donald F. *A revolução global: reforma da administração do setor público*. In: FGV. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 2, abr./jun. 1998

MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado). *Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado*. Brasília: Mare, 1995.

MARINI, Caio. O Contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 53, n. 4, p. 31-52, out./dez. 2002.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)] *Constituição do Estado de Minas Gerais*. — 16. ed. — Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016. 281 p. 1. Minas Gerais - Constituição - 1989. I. Título.

MINAS GERAIS. Lei nº 17.600, de 01 de julho de 2008. Disponível em : <www.almg.gov.br>.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.873, de 14 de agosto de 2008. Disponível em : <www.almg.gov.br>.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PACHECO, Regina Silva. *Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional*. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, 2004.

PACHECO, Regina Silvia. *Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate*. *Revista de Governança Social*, v. 2, 2009.

PAULA, Ana Paula P. *Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis*. In: IPEA. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado*. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2007.

_____. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado*. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2011.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional*. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002a.

PRATS, Joan; CATALÁ. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: FGV. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal*. In: FGV. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SACRAMENTO, Ana Rita; PINHO, José Antônio. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 43 (6): 1343-1368, nov./dez. 2009.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública* – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública* - Rio de Janeiro 43(2), p. 347-69, 2009.

_____. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. Documentação interna: Acordos de Resultados, Relatórios de Execução e de Avaliação, Belo Horizonte, 2004 a 2013.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

APÊNDICE

Quadro 1 – Objeto Pactuado de Indicadores e Metas de Desempenho

Acordo de Resultados com vigência em 2004, 2005, 2006 e 1º trimestre de 2007
Arrecadação de ICMS (R\$) - Meta 1
Arrecadação de ICMS (R\$) - Meta 2
Arrecadação de ICMS (R\$) - Meta 3
Arrecadação de ITCD (R\$)
Arrecadação de Taxa pela Utilização Potencial de Serviço de Extinção de Incêndio (R\$)
Eficiência na Arrecadação de IPVA (%)
Eficiência na Arrecadação de Taxa de Registro e Licenciamento Anual de Veículos - TRLAV (%)
Omissão de Recolhimento de ICMS (%)
Omissão de Entrega de DAPI (%)
Cobrança Administrativa do Crédito Tributário - Parcelamento (Financeiro)
Cobrança Administrativa do Crédito Tributário - Carteira de Crédito (Financeiro)
Cobrança Administrativa do Crédito Tributário não Contencioso (PTA séries 03, 04 e 15) - (Financeiro)
Cobrança Administrativa do Crédito Tributário não Contencioso (PTA séries 05) - (Financeiro)
Cobrança Administrativa do Crédito Tributário não Contencioso - (Financeiro)
Resultado Primário sobre Receita Líquida (%)
Nível de Satisfação do Contribuinte – Pesquisa
Quantidade de Serviços Disponíveis Através da Internet (Absoluto)
Prazo de Atendimento para Cadastro de Contribuinte de ICMS (dias)
Prazo de Atendimento para Fornecimento de Certidão de Débito Tributário - Negativa (dias)
Prazo de Atendimento de Controle de Documentos Fiscais Autorizados - Antiga AIDF (dias)
Eventos de Educação Fiscal (Absoluto)

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

Quadro 2 - Objeto Pactuado de Indicadores Finalísticos

Acordo de Resultado com vigência em 2007 (2ºt. ao 4ºt.), 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013
Arrecadação de ICMS (R\$)
Economia Anual com Redução de Custos Unitários de Serviços Estratégicos (Colaborador)
Economia com Atividades-Meio (Valores Acumulados) (Colaborador)
Gasto Público (Despesa Orçamentária) em Relação ao PIB (Colaborador)
Aumentar a Participação dos Investimentos (Despesas de Capital) na Despesa Orçamentária (Colaborador)
Participação dos Projetos Estruturadores na Despesa Orçamentária (Colaborador)
Relação entre Despesa de Pessoal do Poder Executivo e Receita Corrente Líquida (colaboradora)
Relação entre Despesa de Pessoal dos Demais Poderes e Receita Corrente Líquida (colaboradora)
Relação Outras Despesas Correntes / Receita Líquida Real
Índice de Cumprimento do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais (PAF)
Índice de Sustentabilidade Fiscal (Colaboradora)
Índice de Eficiência Fiscal Operacional (colaboradora)
Índice de Incremento Patrimonial (Colaboradora)
Índice de Captação de Recursos (Colaboradora)
Índice de Sustentabilidade da LEMG
Índice de Transparência (colaboradora)
Participação Relativa da Dívida Consolidada líquida

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

Quadro 3 - Objeto Pactuado de Indicadores de Melhoria de Desempenho/Caderno de Gestão Integrada e Eficiente

Acordo de Resultado com vigência em 2007 (2º t. ao 4º t.), 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013
Arrecadação de ITCD (R\$)
Eficiência na Arrecadação de IPVA (%)
Eficiência na Arrecadação de Taxa de Registro e Licenciamento Anual de Veículos - TRLAV (%)
Omissão de Recolhimento do ICMS (%)
Omissão de Entrega da DAPI (%)
Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa Tributária (%)
Cobrança Administrativa do Crédito Tributário - Parcelamento (Financeiro)
Cobrança Administrativa do Crédito Tributário - Carteira de Crédito (Financeiro)
Eventos de Educação Fiscal
Pesquisa Anual - Grau de Satisfação dos Usuários com os Serviços Prestados pela SEF (Satisfeito + Muito Satisfeito)
Prazo de Atendimento de Controle de Documentos Fiscais Autorizados - antiga AIDF (dias)
Prazo de Atendimento para Cadastro de Contribuinte de ICMS (dias)
Prazo de atendimento para fornecimento de Certidão de Débito Tributário - Negativa (dias)
Nº de empresas fazendo emissão da Nota Fiscal Eletrônica.
Índice de execução dos indicadores/ações da Agenda Setorial de 2ª Etapa do Sistema
Garantir a Aplicação de Boas Práticas de Gestão: 1. Número de Dias de Inscrição no CAUC; 2. Índice de Governo Eletrônico - i-GOV
Índice de Execução dos Itens Comuns - Cesta – SEF
Percentual dos Faturamentos de Fornecedores Emitidos pelo e-fatura (Módulo do SIAD) nas Vendas para a SEPLAG
Índice de Execução do Cronograma do Projeto de Contabilidade
Índice de Sustentabilidade da LEMG
Índice de Execução do Cronograma do Subprojeto “Proposta de Encerramento de Empresas via Minas Fácil” Pactuado no PE Descomplicar
Definição de uma Matriz de Responsabilidades para Operações de Crédito (colaboradora) - SEF
Produto: Diversos
Taxa de Execução dos Projetos Associados vinculados às Operações de Crédito do Sistema Operacional de Finanças
Política de Gestão de Informações, com base no Decreto n. 45.969, de 2012 – Preparação para a Classificação das Informações Sigilosas e para a Proteção das Informações Pessoais - SEF

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG

Quadro 4 - Objeto Pactuado de Indicadores de Racionalização do Gastos/Qualidade do Gasto

Acordo de Resultado com vigência em 2007 (2ºt. ao 4ºt.), 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013
Nº de Alterações Orçamentárias Realizadas por Meio de Remanejamento (valores acumulados)
Valor das Despesas Típicas de Área Meio (valores acumulados)
Monitoramento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN
Limite de Gastos com Despesas Operacionais
Índice de Compras Eletrônicas - Pregão e COTEP – SEF
Índice de Compras Eletrônicas - Pregão e COTEP – LEMG
Índice de Ociosidade de Materiais Estocados – LEMG
Índice de Ociosidade de Materiais Estocados – SEF
Número de Dias de Inscrição no CAUC – LEMG
Número de Dias de Inscrição no CAUC – SEF
Índice de Execução do Planejamento Anual de Compras - LEMG
Índice de Execução do Planejamento Anual de Compras - SEF
Participação das Despesas Operacionais em Relação à Despesa Total - 1B - LEMG
Participação das Despesas Operacionais em Relação à Despesa Total - 1B - SEF
Limite de Gastos com Despesas Operacionais (em R\$1,00) - em valores absolutos - 1A - LEMG
Limite de Gastos com Despesas Operacionais (em R\$1,00) - em valores absolutos - 1A - AGEI
Índice de Elaboração e Acompanhamento de Planejamento Anual de Compras Públicas
Índice de Regionalização da Execução – SEF
Índice de Regionalização da Execução - LEMG
Índice de Desempenho do Planejamento - Dimensão Ação (IDP-A) - LEMG
Índice de Desempenho do Planejamento - Dimensão Ação (IDP-A) - AGEI
Taxa de Aquisição dos Itens das Famílias de Compras Desenvolvidos e Implantados pelo Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos - GES, Incluídos e m Atas de Registro de Preços Vigentes
Taxa de Aquisição dos Itens das Famílias de Compras Desenvolvidos e Implantados pelo Projeto GES – LEMG
Taxa de Aquisição dos Itens das Famílias de Compras Desenvolvidos e Implantados pelo Projeto GES - SGF – SEF
Receita Diretamente Arrecadada (em R\$1,00) - 1C - LEMG

Fonte: Elaboração própria a partir dos Acordos de Resultados da SEF/MG