**A modernização da gestão pública sob a ótica gerencialista - o retrato do estado de Santa Catarina na implantação de dois programas**

Kamile Theis Stadnick – Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina – [kamilets@hotmail.com](mailto:kamilets@hotmail.com)

Silvio Antonio Ferraz Cario – Universidade Federal de Santa Catarina – [fecario@yahoo.com.br](mailto:fecario@yahoo.com.br)

Gestão e economia do setor público

**Resumo**

Este artigo envolve a compreensão do fenômeno de pesquisa que perpassa pela trajetória dos programas de modernização da gestão pública no Brasil, entendidos como fruto do gerencialismo, fundamentado, teoricamente, pela Nova Administração Pública. Nesse tratamento teórico, a gestão pública volta-se à eficiência e eficácia, desempenho, mensuração de resultado, elevação da arrecadação, mecanismo de mercado, utilização de tecnologia avançada e planejamento estratégico. Nessa perspectiva, delineou-se como objetivo geral deste artigo, apresentar aspectos da gestão e os resultados alcançados com a implantação dos programas de modernização - Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros (PNAFE) e o Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO I) no estado de Santa Catarina, sob a ótica da Nova Administração Pública. No que tange aos procedimentos metodológicos, optou-se pela natureza qualitativa, do tipo descritiva, com abordagem teórico-empírica. A pesquisa foi realizada a partir de um corte transversal cujos métodos de coleta de dados foram pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevista semiestruturada realizada junto aos gestores e observação participante. Para análise dos dados, apropriou-se do método de análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Os resultados evidenciados apontaram que os programas PNAFE e PROFISCO I geraram diferentes resultados de modernização da gestão pública em Santa Catarina, sendo que o foco esteve voltado para o cunho fiscal e de controle de gastos públicos. Os resultados preponderantes apontaram para um legado relacionado à melhoria da gestão da tributária e o controle sobre os gastos da máquina pública, o que coaduna com os preceitos do gerencialismo.

**Palavras-chave:** Nova Administração Pública. Gerencialismo. Programas de modernização.

**1 I****NTRODUÇÃO**

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

O modelo burocrático e liberal clássico, vigente desde o fim do século XVIII, passou por uma crise no início do século XX, de modo que o modelo liberal clássico precisou se adaptar para incluir aspecto social entre suas atribuições, criando, assim, as bases para a emergência do chamado Estado de Bem-Estar. Concomitante a essa crise do Estado, ocorreu um abalo no modelo de administração pública burocrática. O emergente Estado de Bem-Estar foi alvo constante de críticas por parte da corrente neoliberal que atuou, mundialmente, na busca por reformas políticas, econômicas e produtivas, ancorando, na área pública, seu principal agente de mudança. Tais críticas apoiavam-se no agravamento da crise fiscal dos países e na visão de que a burocracia estatal era ineficiente e não dava conta de atender às demandas do cenário neoliberal que havia se configurado. O discurso neoliberal incorporou a forma como os indivíduos entendiam o mundo, apoiando-se no conceito de eficiência na gestão como saída para a resolução dos problemas do Estado. Diante desse cenário, se desenvolveu, então, a Nova Administração Pública e a apregoação dos conceitos gerencialistas (HOOD, 1991, 1995; ABRUCIO, 1997; BARZELAY, 2000; PAES de PAULA, 2005a; POLLITT, 2007; DENHARDT, 2012).

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

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

Cabe ressaltar que o caráter liberal da reforma gerencial foi marcado pela influência que as instituições internacionais de crédito passaram a exercer sobre a orientação teórica e ideológica das reformas do setor público no terceiro mundo, como, no caso, o Brasil (CARVALHO, 1999). A interferência do Banco Mundial e de outras instituições internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, nos projetos de reforma do Estado nos países em desenvolvimento não pode ser desprezada, considerando-se que essas instituições exerceram um papel constante e ativo nas crises econômicas que afligiram esses países durante os anos 80 e a década de 90. Tal influência não se restringiu ao mundo em desenvolvimento, uma vez que as reformas do setor público inglês, no início dos anos 80, por exemplo, ocorreram como parte de um programa de ajuste estrutural imposto pelo Fundo Monetário Internacional – FMI (CARVALHO, 1999).

Trazendo a discussão do tema para o Brasil, evidencia-se que o governo brasileiro recebeu apoio do BID no processo da reforma, ocorrido nos anos 90, por meio de um primeiro programa, que visava contribuir para a modernização do Estado. O objetivo de tal programa envolvia “contribuir para melhorar o desempenho da administração pública federal brasileira, procurando aumentar a eficiência e a efetividade da execução das funções de sua competência” (BRASIL, 1998, p.54). Tal programa caracterizou medida de apoio do BID, voltada para modernização da administração pública no Brasil, envolvendo gestão fiscal e financeira, desenvolvimento de recursos humanos, tecnologia da informação, bem como o atendimento ao cidadão, tanto por parte do governo federal quanto das unidades da federação.

Em nível estadual, Santa Catarina foi um dos estados contemplados por tais programas. O primeiro programa de modernização financiado pelo BID a partir dos anos 90 em Santa Catarina foi o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros – PNAFE, que vigorou de 1997 a 2004. Decorridos seis anos do encerramento do PNAFE, o estado de Santa Catarina recebeu novamente recursos do BID, para dar continuidade aos projetos iniciados no PNAFE. Assim, em 2010, iniciou-se no estado o Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil – PROFISCO I, cujo objetivo focava em contribuir para a integração dos fiscos e modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial dos beneficiários. Tanto o PNAFE quanto o PROFISCO I foram desenvolvidos sob a coordenação da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina, gestora de ambos os programas. Contudo, participaram de alguns projetos outras secretarias, quais sejam - da Administração, da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado.

Tais programas de modernização foram concebidos no auge da reforma gerencialista brasileira. Seus preceitos tomam como base os princípios da Nova Administração Pública - NAP. Os mais de 20 anos decorridos, desde o início de tais programas no estado de Santa Catarina, permitem suscitar questionamentos acerca do pano de fundo que os pautava, dos resultados que trouxeram para a gestão pública catarinense, dos critérios que nortearam a definição dos projetos e das prioridades de cada programa, assim como do envolvimento dos servidores nos projetos.

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

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho consiste em apresentar aspectos da gestão e resultados alcançados, a partir da percepção dos diretores e gerentes diretamente envolvidos, com a implantação dos programas de modernização PNAFE e PROFISCO no estado de Santa Catarina, sob a ótica da Nova Administração Pública. Para atender tal objetivo, o presente trabalho encontra-se dividido em 7 seções, sendo que nessa 1ª. seção, apresentou-se a Introdução; na 2ª. seção, discute-se a proposição teórica-analítica sobre gerencialismo e a nova administração pública; na 3ª. seção, evidenciam-se os procedimentos metodológicos; na 4ª. seção, sintetizam-se os programas de modernização da gestão pública em Santa Catarina; na 5ª. seção, demonstra-se a gestão dos programas e apresentam-se os principais resultados; na 6ª. seção, apresenta-se o legado de tais programas; e por fim, na 7ª. seção encontram-se as considerações finais.

**2** **GERENCIALISMO E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

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

No âmbito da administração pública, essa nova condição gerou dois efeitos principais, a redução dos gastos com pessoal e a necessidade de aumentar a eficiência governamental. Tais efeitos implicavam uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e altamente apegado a normas (ABRUCIO, 1997). Assim, tem-se que a crise se fez sentir, sobretudo, em três dimensões do Estado, quais sejam - a econômica, a social e a administrativa. No que diz respeito às dimensões econômica e social, tanto o keynesianismo quanto o Estado de Bem-Estar mostraram seus limites frente à crise produtiva que acompanhou o modelo fordista, especialmente, porque, nesse contexto, o Estado desempenhava o papel regulador dos contratos, bem como de garantidor dos direitos sociais e previdenciários. No que se refere à dimensão administrativa, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental, se mostrou ineficiente e ineficaz para gerir as estruturas do Estado (HOOD, 1991, 1995; ABRUCIO, 1997; BARZELAY, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2001; PAES de PAULA, 2005a; POLLITT, 2007; DENHARDT, 2012).

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

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

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

Denhardt (2012) evidencia que a NAP pretendeu fazer uma reforma administrativa no governo, não apenas pela introdução de novas técnicas, mas também pela imposição de novos valores, em grande parte tomados pelo setor privado. Salienta-se que a tradição, a qual enseja que órgãos do governo devem adotar as práticas julgadas úteis no setor privado, defende a ideia de que “o governo deve ser tocado como um negócio” (DENHARDT, 2012, p. 203).

Os trabalhos desenvolvidos por Hood (1991, 1995) são considerados seminais na área da Nova Administração Pública, uma vez que apresentam uma categorização materializada por características clássicas da doutrina. Para tanto, são apresentados componentes da Nova Administração Pública, quais sejam - unidades organizadas por produto, contratos baseados na competição, práticas de gestão privada, disciplina e parcimônia no uso de recursos, profissionalização da gestão no setor público, padrões e medidas de desempenho explícitos, e ênfase no controle do resultado. Os estudos de Kettl (1997) sustentam indicadores para a reforma gerencialista, como forma de buscar mais eficiência na gestão, apontando para: a visão do cidadão como cliente; o desenvolvimento de sistemas de medição de resultados e planejamento estratégico para guiá-los; os sistemas de incentivo financeiro para promover o desempenho; o *downsizing* organizacional; a atribuição de prêmios por desempenho; e a redução no tamanho do Estado.

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

**3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A busca pelo objetivo de apresentar os resultados alcançados com a implantação dos programas de modernização PNAFE e PROFISCO I no estado de Santa Catarina, sob a ótica da Nova Administração Pública fundamentou-se no caminho metodológico percorrido no desenvolvimento desta pesquisa e apresentado nesta seção.

Quanto à delimitação, a presente pesquisa fundamenta-se na teoria da Nova Administração Pública. Dessa forma, a compreensão do fenômeno de estudo perpassa pela trajetória dos programas de modernização da gestão pública no Brasil, entendidos como fruto do gerencialismo, preconizado pela NAP. Com esse entendimento, definiu-se o objeto de pesquisa, constituído pelos programas de modernização implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, financiados pelo BID, quais sejam PNAFE e PROFISCO I.

Optou-se pelo desenvolvimento de uma pesquisa de natureza qualitativa, do tipo descritiva, com abordagem teórico-empírica (Minayo, 1999; Bryman, 1988; GIL, 1994). Assim como, adotou-se um estudo de corte temporal transversal, cujos métodos de coleta de dados utilizados foram - pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, para coleta de dados secundários; e entrevista semiestruturada e observação participante, para coleta dos dados primários.

No que tange à coleta de dados secundários, além da pesquisa bibliográfica, realizou-se a pesquisa documental por intermédio da consulta a documentos relativos ao estado de Santa Catarina, como os relatórios referentes aos programas de modernização, atas de reunião, apresentações de projetos e resultados dos programas, *sites* com conteúdo referente ao campo. Foram consultados, ainda, relatórios do BID e documentos do Ministério da Fazenda.

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

O Quadro 1 detalha os tipos de documentos consultados, esclarecendo-se que foram divididos em 4 tipos diferentes, em que os documentos gerais envolvem notas técnicas, notícias, mensagens legislativas, projetos de lei e contratos.

Quadro1: Detalhamento da pesquisa documental

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

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

No que tange à definição dos entrevistados, optou-se por escolhê-los de forma não-probabilística e intencional por julgamento (RICHARDSON, 1999), uma vez que a intenção era eleger alguns sujeitos que participaram ativamente, desde o planejamento até a entrega final, dos programas e projetos em análise. Foram escolhidos servidores que atuaram nos programas de modernização estudados, totalizando 9 entrevistados, dos quais 6 atuaram nos dois programas, enquanto 3 atuaram somente em um dos programas. Evidencia-se que todos os entrevistados são servidores de carreira do estado de Santa Catarina, dos órgãos onde os programas foram desenvolvidos - Secretarias de Estado da Fazenda - SEF, Secretaria de Estado da Administração – SEA, e da Procuradoria Geral do Estado – PGE.

Conforme detalhado no Quadro 2, os 9 sujeitos foram entrevistados entre os anos de 2017 e 2019; as entrevistas tiveram tempo médio de 49 minutos e foram todas elas transcritas na íntegra, totalizando 200 páginas de transcrição. Salienta-se que o número de entrevistados não foi estabelecido previamente, sendo definido à medida que as entrevistas foram acontecendo, algumas pessoas foram indicadas, e outras entrevistas foram sendo realizadas até alcançar o ponto de exaustão dos dados.

Além das entrevistas realizadas junto aos gestores dos programas, cumpre ainda informar que a pesquisa contou com servidor do Ministério da Fazenda, que trabalhou na gestão nacional dos programas de modernização em foco. Esse contato direto com o Ministério da Fazenda foi mantido por toda a etapa de coleta e análise de dados. Além disso, um dos co-autores do artigo é servidora pública do poder executivo estadual, tendo participando de reuniões, cursos de capacitação e definição de termos de referência de um produto do programa do segundo programa estudado – PROFISCO I.

Quadro 2: Lista de entrevistados da pesquisa

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

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Quanto à análise dos dados, foi organizada a partir do processo de categorização, que envolveu a classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação; e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero, por analogia, com os critérios previamente definidos (BARDIN, 1977). Posterior à definição das categorias, foram explorados os dados primários e secundários coletados; realizou-se a codificação dos dados por intermédio das categorias; para, então, tecerem-se as inferências, interpretações e a discussão dos resultados, atividades concernentes à etapa seguinte do método de análise de conteúdo.

Os dados foram tratados de maneira a tornarem-se significativos e válidos diante dos objetivos a que esta pesquisa se propunha, de forma que foram sendo confrontados, sistematicamente, com o arcabouço teórico do trabalho (BARDIN, 1977), desenvolvendo-se, assim, a síntese e a seleção dos resultados, com descrição de inferências e interpretações. Assim, a partir da compreensão dos fenômenos com embasamento nos materiais empíricos obtidos no campo, bem como no referencial teórico levantado, foi possível atender o objetivo do artigo.

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

**4 P****ROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA EM SANTA CATARINA: UMA VISÃO GERAL**

A partir dos anos 90, o governo brasileiro recebeu apoio significativo do BID com vistas ao fortalecimento da administração fiscal do governo federal, bem como ao fortalecimento da administração fiscal e financeira dos estados federativos. Os recursos foram concebidos para complementar e apoiar ações no processo de modernização da administração pública, especificamente na reforma institucional, na gestão e desenvolvimento dos recursos humanos, na modernização da gestão e tecnologia da informação e no atendimento ao cidadão (BRASIL, 1998). Essas ações foram materializadas através da implantação de programas de modernização, desenvolvidos pelos estados, em destaque o PNAFE e o PROFISCO I.

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

O PROFISCO I constituiu uma linha de crédito, disponível para investimentos na modernização, integração e melhoria dos sistemas de gestão fiscal, financeira e patrimonial dos estados brasileiros. O programa abrangeu financiamentos destinados à capacitação, serviços de consultoria, reforma e modernização de unidades operacionais e de atendimento ao contribuinte e aquisição de equipamentos de informática, sistemas de informação (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014).

Em Santa Catarina, o PNAFE teve seu objetivo voltado para a melhoria macro da gestão fazendária. Enquanto o PROFISCO I esteve voltado para a integração dos fiscos e a modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial. Esse focou na eficiência e transparência da gestão fiscal, na busca pelo aumento da arrecadação tributária, no controle sobre o gasto público e a melhoria dos serviços prestados ao cidadão.

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

No que diz respeito ao PROFISCO I, o contrato foi assinado no ano de 2010 e envolveu US$ 45 milhões, dos quais US$ 30 milhões foram financiados pelo BID e US$ 15 milhões pela contrapartida do estado. O objetivo geral do programa em Santa Catarina consistiu em “melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal, visando incrementar a receita própria do Estado; aumentar a eficiência, eficácia e melhorar o controle do gasto público; e prover melhores serviços ao cidadão” (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2010, p.1).

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

Acrescenta-se um comparativo entre os programas analisados, no que tange aos seus objetivos e áreas prioritárias, conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3: Comparativo dos objetivos do PNAFE e do PROFISCO I no estado Santa Catarina

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

Fonte: SANTA CATARINA (2004, 2010).

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

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

**5** **GESTÃO DOS PROGRAMAS E RESULTADOS ALCANÇADOS**

A adesão a programas como o PNAFE e o PROFISCO I, cujos resultados são apresentados neste estudo, trouxe aos estados a possibilidade de abertura para financiamentos, e essa possibilidade se mostrava positiva para investimentos em projetos para os quais os estados não tinham orçamento que permitisse a realização rotineiramente. Observa-se que a prática comum na gestão dos recursos públicos é prover o pagamento das despesas correntes, responsáveis pela manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, tais como despesas com pessoal, aquisição de bens de consumo, pagamento de serviços terceirizados, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia e telefone. As despesas de capital, que contribuem para a produção ou geração de novos serviços, que integram o patrimônio público, acabam sendo destinadas em maior proporção para órgãos que exercem atividades-fim, e são designadas, a priori à construção de hospitais, escolas, obras públicas, aquisição de bens imóveis, aquisição de *softwares*. Evidencia-se que é mais difícil para os órgãos que exercem atividades-meio - tais como Secretaria da Fazenda, da Administração, a Procuradoria - obterem recursos vindos da receita pública para fazer investimentos.

Nesse sentido, os programas de financiamento proporcionados ao estado, como no caso do PNAFE e do PROFISCO I, possibilitaram essa abertura, permitindo acesso a recursos para investir em desenvolvimento de pessoal, tecnologia de gestão, *hardware*, *software*. Para ilustrar essa análise, o entrevistado E01 afirma que “*a importância dos financiamentos externos é enorme, sendo que, para grandes investimentos, é muito difícil o estado desenvolver alguma ação sem financiamento - seja para execução de obras de altos vultos ou até grandes investimentos em tecnologia*”. Em linha idêntica, o entrevistado E06 corrobora esse pensamento, evidenciando que “*o financiamento externo é uma esperança. Os estados brasileiros têm carências [...] é necessário investir em mais inteligência, em ferramentas que permitam fazer gestão da informação […] temos muitos dados e pouquíssima informação”.* Complementando, o E02 elucida que *“precisamos nos envolver nessa história de financiamentos externos de forma minimamente consistente e permanente. Então, o PNAFE e o PROFISCO I materializam, de alguma forma, esse envolvimento”.*

Na definição das ações a serem levadas a cabo, percebeu-se, nos programas analisados, uma conduta norteadora que permeva a definição das prioridades, bem como a continuidade dos projetos, de forma a influenciar esse processo. Diante dessa percepção, no que tange à definição dos projetos de cada programa, houve uma definição inicial estabelecida pela Secretaria da Fazenda, em concordância e com aprovação do BID. Tais definições surgiram nas primeiras reuniões, organizadas para discussão do programa e das quais participaram, inicialmente, servidores que ocupavam posições estratégicas no organograma da Secretaria da Fazenda. Conforme os trabalhos foram avançando, outros servidores, de áreas mais técnicas, foram chamados a participar e, assim, foram sendo levantadas as demandas, definidos planos de ação e projetos a serem executados.

Todo o processo, que decorreu desde a formatação da carta-consulta, aprovação do financiamento, definição de linhas de ação e prioridades, foi conduzido pela equipe de projeto. Essa equipe ficou responsável pelo processo de elaboração da carta-consulta e do plano de ação do investimento. Considerando que a elaboração da carta-consulta é uma atividade típica de planejamento, a equipe de projeto desenvolveu um programa de trabalho para ser aprovado pela autoridade a qual estava vinculada, neste caso, o secretário da pasta. Todo esse processo contou com apoio dos consultores do BID.

No depoimento dos entrevistados, foi evidenciado que, durante a execução dos programas, de forma recorrente, foram realizadas adequações, alterações e trocas de projetos. Nesse sentido, salienta-se que, após a aprovação da carta consulta e do programa de trabalho, estando definidas as linhas de ação e de produtos a serem desenvolvidos, qualquer alteração realizada nesses quesitos demandava, antes, consulta ao BID. A retirada de algum projeto e colocação de outro no lugar, qualquer alteração no cronograma de execução ou de valores orçados, precisava ser justificada e aprovada pelo banco. Conforme fica explícito pelo entrevistado E02, “*eles [BID] são muito criteriosos para permissão dessas trocas, tem que justificar muito bem, considerando que os projetos aprovados estão conectados com metas maiores”.*

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

Apesar da constatação de trocas de prioridades, o entrevistado E02 enfatizou que “*os projetos do PROFISCO I têm início, meio e fim. Nem que troque no meio, o início e o fim. Nós fechamos o PROFISCO I. Usamos todos os recursos. Não deixamos de utilizar recurso. Não sobrou dinheiro, mas também não faltou*”. No que tange a essa declaração do entrevistado E02, cabe esclarecer que, quando da aprovação de um programa, é feita a previsão dos projetos a serem desenvolvidos nele, assim como a previsão dos recursos financeiros a serem disponibilizados ao longo do programa. No entendimento dos entrevistados, trocas de prioridades nos projetos não impediu que o programa cumprisse suas obrigações no que concerne aos projetos e linhas de ação aprovadas, de forma que a Secretaria da Fazenda recebeu todo o valor monetário previsto para o PROFISCO I.

No contexto dos programas aquisições de equipamentos foram realizadas. Acerca disso verifica-se a colocação do entrevistado E04 relatando que “*tem gestor que sente mais segurança ao assinar uma ordem para uma compra do que para a prestação de um serviço. Isso porque é como se ele não enxergasse o resultado da prestação de serviço*”. O relato do entrevistado E04 refere-se à especificidade da contratação de um serviço já que, por ser mais intangível do que a aquisição de um bem, ao assinar uma ordem de contratação, existe uma perspectiva, uma possibilidade de resultado. Por outro lado, a aquisição de um equipamento ou sistema é mais tangível, de resultado mais rápido. Essa diferença pode ser um dos fatores que faz com que o gestor refute algumas ações e acabe priorizando outras, colocando uma em substituição a outra, dentro da mesma linha de ação, de modo a facilitar a justificativa de troca de determinado projeto.

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

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

Observa-se, nesse sentido, que, nas mudanças de governo, é consenso ocorrer troca dos secretários de estado. Acerca desse acontecimento, o entrevistado E01 evidencia que “*as alterações nas prioridades decorrem da falta de capacidade de gestão, da falta de articulação do corpo técnico, mas dependem muito mais de quem é o secretário, de quem é o diretor. Tem influência política, e é normal que tenha*”. Uma possível solução para a questão retratada como decorrente da descontinuidade administrativa, pelas trocas de gestão, é identificada na afirmação do entrevistado E02 ao ressaltar a importância de uma equipe capacitada, preparada e engajada com os projetos. Dessa forma, “*ninguém está livre de mudar o governo no ano que vem, por exemplo, e algum projeto frear ou deixar de ser prioritário. Só que isso fica mais difícil se o projeto já estiver andando e sendo coordenado por uma boa equipe*” (E02).

No que tange aos resultados pelos programas, segundo os diretores e gerentes entrevistados, pode-se identificar o desenvolvimento de um diagnóstico organizacional e do planejamento estratégico da Secretaria de Estado da Fazenda; a elaboração de um programa de identidade visual; e realização de ações de *benchmarking*, viabilizadas por intermédio de consultorias e do intercâmbio de experiências entre unidades da federação e entre outros países.

Acerca dos resultados relacionados a projetos de implantação de sistemas de informação e gestão, ao aprimoramento de sistemas por intermédio da manutenção evolutiva dos módulos, e ao desenvolvimento de programas de capacitação destaca-se o Sistema de Administração Tributária - SAT, que controlou toda a gestão tributária do estado; o sistema de auditoria fiscal, que proporcionou a sistematização de todas as ações praticadas pelo agente de fiscalização de tributos; o SINTEGRA, criado para administração e operacionalização de atividades de fiscalização tributária, possibilitando, assim, a troca informações fiscais com os demais estados brasileiros; o SIGEF, instituído como sistema oficial de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade do estado de Santa Catarina; o PGE.net, responsável por todo o gerenciamento dos processos que tramitam na Procuradoria; e o SGP-e, sistema de gestão de informações, processos administrativos e documentos eletrônicos.

Além dos sistemas relacionados, foi desenvolvido também um programa de capacitação de servidores, a revitalização do espaço físico da Secretaria da Fazenda e a conclusão da obra referente às instalações físicas da escola fazendária, bem como aquisição de mobiliário e equipamentos de informática.

Foram sinalizados pelos diretores e gerentes resultados relacionados ao desenvolvimento de ferramentas que permitiram o uso dos recursos com maior racionalidade, e possibilitaram melhoria nos controles e estabelecimento de medidas de desempenho. Nesse âmbito, a modernização da auditoria fiscal proporcionou acesso instantâneo às informações pertinentes aos processos relacionados à gestão tributária do estado de Santa Catarina.

Nessa linha, outros dois projetos desenvolvidos foram a revisão e a implantação do modelo de funcionamento da corregedoria, no intuito de assegurar eficiência e efetividade dos serviços prestados pela instituição; e dois, o desenvolvimento do programa de educação fiscal, composto de estudos, capacitação, produção de atividades de aprendizagem, produção de material didático, seminários, cursos de aperfeiçoamento para professores do ensino fundamental e médio, culminando com a criação de uma disciplina transversal, denominada educação fiscal.

O quadro 4 apresenta as principais realizações efetuadas em linha com os objetivos do PNAFE e do PROFISCO I.

Quadro 4: Principais realizações efetuadas em linha com os objetivos do PNAFE e do PROFISCO I no estado Santa Catarina

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **PNAFE** | **PROFISCO I** |
| **Objetivo** | Consolidar a Secretaria de Estado da Fazenda como a melhor opção para a gestão dos recursos do estado de Santa Catarina, através de um salto de qualidade e modernidade no desempenho de suas ações. | Melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal do estado de Santa Catarina, visando incrementar a receita própria do Estado; aumentar a eficiência, eficácia, e melhorar o controle do gasto público; e prover melhores serviços ao cidadão. |
| **Realizações** | Desenvolvimento do diagnóstico organizacional da Secretaria de Estado da Fazenda;  Desenvolvimento do planejamento estratégico da Secretaria de Estado da Fazenda;  Elaboração de um programa de identidade visual para a da Secretaria de Estado da Fazenda;  Intercâmbio de experiências entre unidades da federação e outros países.  Consultoria em gestão de tecnologia da informação, diagnóstico organizacional, alinhamento estratégico e redesenho dos processos;  Implantação e aprimoramento dos sistemas de informação - o Sistema de Administração Tributária – SAT, SINTEGRA, SIGEF, PGE.net.  Desenvolvimento de capacitação para os servidores;  Desenvolvimento do programa de educação fiscal;  Revitalização do espaço físico da escola fazendária;  Aquisição de mobiliário e investimento em *hardware* e *software*. | Intercâmbio de experiências entre unidades da federação e outros países;  Consultoria em gestão de tecnologia da informação e em gestão de recursos humanos por competência;  Aprimoramento dos sistemas de informação - o Sistema de Administração Tributária – SAT, sistema de auditoria fiscal, SINTEGRA, SIGEF, PGE.net;  Implantação e aprimoramento do sistema SGP-e;  Desenvolvimento de capacitação para os servidores;  Investimento em *hardware* e *software*;  Implantação de um escritório de projetos;  Realização de visitas técnicas e participação em eventos. |

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Os resultados dos projetos oriundos dos programas de modernização em Santa Catarina apontados trouxeram evidências que permitem inferir que os componentes de atuação, as áreas prioritárias e os objetivos dos programas estão relacionados com as premissas do gerencialismo, como fenômeno econômico, social e político mundial, que emergiu nas décadas de 1980 e 1990. São encontradas ações que apontavam para a busca por governos que funcionassem melhor e custassem menos. Destaca-se que essa busca por melhor forma de gestão e maior eficiência vinham ao encontro das diretrizes do Plano Diretor da Reforma, que transferiu ao núcleo estratégico do aparelho do Estado a responsabilidade por uma gestão atenta à efetividade, que pudesse ser alcançada por intermédio da modernização da administração pública (COSTA, 2008; DENHARDT, 2012).

**6** **LEGADO PARA A GESTÃO PÚBLICA CATARINENSE**

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

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

Os resultados de maior impacto, oriundos da implantação dos programas PNAFE e PROFISCO I, identificados no desenvolvimento desta pesquisa, foram obtidos pela Secretaria de Estado da Fazenda. Projetos de sensibilização, programa de capacitação, aquisição de novos sistemas de gestão da informação, manutenção evolutiva de sistemas já existentes, aquisição de equipamentos de informática, programa de capacitação, foram implantados em maior proporção nessa secretaria.

Os resultados alcançados com o PNAFE e o PROFISCO I pela Secretaria da Fazenda foram assim sintetizados pelo entrevistado E09, conforme segue “*os programas proporcionaram à secretaria um grande salto no quesito - modernidade nas novas formas de trabalho. Isso foi fantástico. O salto que demos em questão de tecnologia e qualificação profissional foi enorme. O aspecto motivacional também foi importante. Foi imprescindível termos trabalhado as lideranças; sem o comprometimento delas, muitos projetos não teriam vingado e, talvez, não tivéssemos maturidade para termos conduzido o processo como fizemos”*. O E02 complementa afirmando que “*tiveram ganhos tanto do lado tecnológico, pelos avanços nos sistemas, mas também um ganho enorme em desenvolvimento de pessoal e esse legado permanece até hoje – a tecnologia pode até ficar obsoleta, mas a qualificação do nosso pessoal é exemplar*”.

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

Na Procuradoria Geral do Estado, os resultados referem-se ao programa de gestão de processos, que trouxe resultados relacionados à cobrança da dívida ativa do estado e demais demandas de ordem tributária, bem como da aquisição de equipamentos e realização de capacitação. Tais resultados são ilustrados com a fala do E08 - *“pensando em modelo de gestão e também em ganhos para o estado como um todo, o PNAFE e o PROFISCO I possibilitaram trabalharmos muito mais em menos tempo, trazer mais resultado, de trazer resposta para o estado de forma mais rápida, em especial nas demandas tributárias e na cobrança dos devedores do estado”.*

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

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

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

Evidencia-se que os resultados apresentados, relacionados com os programas de modernização PNAFE e PROFISCO I em Santa Catarina, se coadunam com tais prerrogativas do NAP. Essa assertiva, ainda, está demonstrada em evidências de que a capacitação dos servidores e as tecnologias de gestão implantadas constituíram o grande mote dos programas. Salienta-se que essas duas linhas de ação vão ao encontro da busca pela melhoria de desempenho e controle de resultados, preconizada pela administração pública, uma vez que um corpo técnico capacitado e sistemas de apoio à tomada de decisão aumentam as chances de uma gestão mais eficiente, tal qual preconizado pela NAP.

**7 C****ONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em Santa Catarina, os dois programas estudados foram desenvolvidos pela Secretaria de Estado da Fazenda, com abertura para participação de algumas secretarias de estado. Assim, embora tenha se identificado que a maioria dos resultados se concentrou na Secretaria da Fazenda, a Secretaria da Administração e a Procuradoria Geral do Estado também puderam participar de alguns projetos dos programas. O montante investido pelos programas destinou-se, majoritariamente, ao desenvolvimento de novas tecnologias da informação e à capacitação dos servidores, mantendo, a maioria dos projetos, relação com essas duas áreas.

Os programas de modernização implantados no estado de Santa Catarina, a partir dos anos 90, se coadunam com os preceitos na Nova Administração Pública, uma vez que os resultados, evidenciados pela pesquisa, envolvem eficiência governamental, ênfase no desempenho, mensuração de resultados, adesão de mecanismos de mercado, aumento da arrecadação de tributos, apropriação de tecnologias de ponta para auxiliar na gestão, uso de planejamento estratégico.

Esta pesquisa apresentou evidências de que programas de modernização, como o PNAFE e o PROFISCO I, trazem aos estados a possibilidade de abertura para financiamentos, mostrando-se positiva a investimentos em projetos para os quais os estados não têm orçamento para realizar rotineiramente. Nas linhas de ação, percebeu-se uma conduta norteadora que permeia a definição das prioridades, bem como da continuidade dos projetos, com exercício de influências inerentes ao processo de definição de prioridades nos programas analisados. Foi evidenciado que, de forma recorrente, foram realizadas adequações, trocas de projetos e alterações, durante a execução dos programas, sendo que qualquer mudança realizada nesses quesitos demanda consulta junto ao BID. Além das trocas de projetos, ficou evidente a influência política exercida no desenvolvimento dos programas.

Entre os resultados apresentados nesta pesquisa, algumas lições ficaram evidentes, bem como um legado relacionado ao aprendizado na condução de programas como o PNAFE e o PROFISCO I. Como primeiro aspecto, relaciona-se o engajamento das pessoas, visto que a participação de todos os servidores da Secretaria da Fazenda foi considerada fundamental para a execução dos programas. Como resultado global, ficou evidente a excepcionalidade dos programas de fortalecimento da gestão fiscal em Santa Catarina.

Quando ao alcance pontual dos resultados previstos para cada programa, salienta-se que a maioria dos objetivos traçados e dos produtos propostos para o PNAFE e PROFISCO I em Santa Catarina foi alcançada. Outra evidência remete a Secretaria da Fazenda, que desenvolveu a maior parte dos produtos, em razão, principal, de os programas terem sido desenvolvidos pelo BID, com foco nas secretarias de fazenda dos estados, vistas como gestoras dos programas.

# REFERÊNCIAS

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

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

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Lex:** Diário Oficial da União de 05 de junho de 1998.

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

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

CARVALHO, André Borges. As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. In: Encontro nacional da associação nacional dos programas de pós-graduação em Administração. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MARTINEZ FRITSCHER, André; MAC DOWELL, Maria C.; Ferreira, Soraya N.; GAZEL, Ricardo. **A modernização fiscal dos estados brasileiros e seu impacto arrecadatório e econômico**: o caso do PROFISCO.Documento para discussão n. IDB-DP-949, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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