



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Governo de Minas Gerais

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM CONTABILIDADE
E FINANÇAS PÚBLICAS**

ARLETE QUINTÃO BRANT

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, CONTROLE E QUALIDADE
DO GASTO DA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO DE
PESSOAS NA CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES DA
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS
GERAIS**

Belo Horizonte
2008



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Governo de Minas Gerais

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM CONTABILIDADE E FINANÇAS PÚBLICAS

ARLETE QUINTÃO BRANT

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, CONTROLE E QUALIDADE DO GASTO DA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada como requisito à obtenção do título de especialista do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Orientador: **Débora Muzzi**

Belo Horizonte
2008

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
	1.1 Contextualização e Problematização.....	8
	1.2 Justificativa.....	10
	1.3 Objetivos.....	10
	1.3.1 Objetivo geral.....	11
	1.3.2 Objetivos específicos.....	11
	1.4 Limitações da pesquisa.....	11
	1.5 Aspectos metodológicos.....	12
	1.5.1 Área de pesquisa.....	12
	1.5.2 Tema geral.....	12
	1.5.3 Tema específico.....	13
	1.5.4 Hipótese.....	13
	1.5.5 Procedimentos de coleta.....	13
	1.6 Estrutura do trabalho.....	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
	2.1 A reforma do Estado e a Nova Gestão Pública.....	16
	2.1.1 Comentários sobre a reforma do Estado.....	16
	2.1.2 Gestão pública gerencial no Brasil.....	18

2.2 Planejamento organizacional	20
2.2.1 Planejamento estratégico.....	22
2.2.2 Balanced Scorecard.....	24
2.2.3 Planejamento no Estado de Minas Gerais.....	27
2.3 Orçamento organizacional	29
2.3.1 O orçamento público no Brasil.....	30
2.3.1.1 Classificação do orçamento-programa.....	36
2.3.1.2 Execução do orçamento.....	40
2.4 O controle e sua atuação nos serviços públicos	43
2.5 Qualidade nos serviços públicos	47
3 CASO DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS	50
3.1 Identificação da instituição.....	50
3.1.1 Histórico.....	50
3.1.2 Apresentação e quadro atual da SEF/MG.....	54
3.1.3 Superintendência de Recursos Humanos da SEF/MG.....	56
3.2 Capacitação de servidores fazendários	60
3.2.1 Planejamento e gestão de desenvolvimento de pessoas.....	61

3.2.2	Organização de eventos de capacitação de servidores fazendários.....	66
3.2.3	Liquidação de notas fiscais após conferência de processos de capacitação.....	70
3.2.4	Contabilização dos gastos de desenvolvimento de pessoas.....	74
4	APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DA PESQUISA.....	79
4.1	Apresentação.....	79
4.2	Interpretação da pesquisa.....	79
4.2.1	Perfil da gestão orçamentária da área de Desenvolvimento de Pessoas.....	79
4.2.2	Integração do planejamento ao orçamento de desenvolvimento de pessoas.....	81
4.2.3	Regularidade das fases da despesa e instrução dos processos de capacitação.....	82
4.2.4	Controle interno e a execução do orçamento.....	82
4.2.5	BSC, levantamento das necessidades de treinamento e orçamento.....	83
5	CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	85
	REFERÊNCIAS.....	87

ANEXOS.....	90
ANEXO A – Organograma da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.....	91
ANEXO B – Levantamento de necessidades de treinamento.....	92
ANEXO C – Plano anual de formação profissional.....	93
ANEXO D – Solicitação de atividade de desenvolvimento de pessoal.....	94
ANEXO E – Gestão SADP.....	95
ANEXO F – Solicitação de diárias/passagem.....	96
ANEXO G - Relatório de viagem.....	97

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM CONTABILIDADE E FINANÇAS PÚBLICAS

ARLETE QUINTÃO BRANT

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, CONTROLE E QUALIDADE DO GASTO DA
ÁREA DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA CAPACITAÇÃO DOS
SERVIDORES DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS
GERAIS.**

Monografia do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas. Foi aceita como requisito para a obtenção do certificado do curso de pós-graduação, nível de especialização.

Belo Horizonte, _____ de 2008.

Débora Muzzi
Orientadora

Paulo Márcio Bruno
Avaliador

AGRADECIMENTOS

Difícil fazer agradecimentos e conseguir contemplar todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho de pesquisa.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, que nos momentos difíceis foi minha luz, meu amparo e meu conforto.

A minha filha Gabriela e ao meu marido Luiz Cláudio pelo apoio incondicional, compreensão e paciência.

Ao meu pai Ivalde e a minha irmã Nívia, pessoas raras, foram um aprendizado para minha vida.

A minha mãe Mirtes, pessoa cara, que fez da minha educação uma prioridade. Seu sorriso a cada conquista minha é um incentivo constante.

A todos os meus outros queridos irmãos, companheiros de lutas e vitórias, o meu muito obrigado.

Um agradecimento especial a Débora Muzzi, pela orientação presente e constante durante a realização de todo o trabalho de pesquisa, pelo direcionamento com clareza e objetividade, pela disponibilidade e apoio em todos os momentos, fatores determinantes para o desenvolvimento e conclusão desta monografia.

A amiga Judith, pela boa vontade e entusiasmo na revisão deste trabalho.

A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, com especial atenção a Superintendência de Recursos Humanos pela oportunidade da minha participação no Curso de Especialização.

A Ceres Alves Prates, então Diretora da Superintendência de Recursos Humanos quando do início do Curso de Especialização, pelo oferecimento da vaga do curso e pelo incentivo da minha participação.

Aos professores do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas pelo conhecimento, direcionamento e disponibilidade.

Aos colegas do Curso de Especialização pela amizade, entrosamento e aprendizagem durante as aulas.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é abordar a questão central objeto de estudo deste trabalho de pesquisa, abrangendo os aspectos relativos à problemática, justificativa, objetivos, limitações, metodologia e estrutura. Estas etapas são fundamentais para o entendimento do estudo e para o seu posicionamento em relação ao contexto no qual está inserido.

1.1 Contextualização e Problematização

A pesquisa em Gestão Pública torna-se, a cada dia, mais necessária e complexa. As organizações brasileiras, tanto privadas como públicas, têm buscado a melhoria contínua nos processos de gestão, conscientizando-se da importância da revisão dos seus modelos. Nas instituições públicas, a motivação está ancorada na busca da capacidade para cumprir sua missão, bem como, reduzir os gastos, aplicando melhor os recursos arrecadados, e atender com qualidade a prestação de serviços de interesse da sociedade.

A globalização da economia e a velocidade das mudanças tecnológicas colocaram as organizações em um ambiente altamente competitivo, dinâmico e turbulento, exigindo processos decisórios ágeis e flexíveis. A eficácia da organização pode ser demonstrada pela qualidade das ações e decisões frente às mudanças do ambiente. No atual ambiente organizacional, a disponibilidade de conhecimentos e informações são fatores de diferenciação para o seu desenvolvimento, pois o domínio de gestão e tecnológico podem representar o diferencial no ambiente geral.

O modelo burocrático Weberiano, já estava obsoleto na década de 1980, para responder a alguns desafios impostos pelo contexto do final do século, fazendo surgir novas propostas na direção de um modelo de Estado Gerencial. A idéia norteadora dessa nova concepção de Gestão Pública está relacionada com os conceitos de eficiência, eficácia, efetividade, flexibilização, estabelecimento de parceiros, transparência, controle dos resultados, contrato de gestão, planejamento estratégico, qualidade, indicadores de resultado, cidadão, dentre outros princípios e técnicas de gestão modernas.

Na organização pública, a preparação e a instrumentalização adequada das pessoas para o desempenho de suas atividades, bem como a valorização do seu trabalho,

constituem-se em fatores críticos para o crescimento institucional. O papel da área de recursos humanos, que até então se restringia à administração de pessoal que priorizava os controles dos registros funcionais e dos direitos e deveres do funcionário/servidor, evolui e permite, por meio de novas políticas, ligar suas funções às necessidades da organização de forma mais estratégica. Práticas modernas de administração de recursos humanos, de acordo com PORTER (1991), serão capazes de criar e sustentar vantagens competitivas, se complementarem capacitações econômicas, tecnológicas, estratégicas e dos produtos em si, já que a organização pública visa alcançar finalidades coletivas: produção de bens e serviços, justiça, segurança, bem-estar social, afirmação nacional, desenvolvimento econômico, dentre outras.

Por sua vez, no Brasil, como sistema de planejamento, tem-se o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Plurianual é o principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações do Governo Brasileiro, conforme determina a Constituição. O PPA destina-se a dar materialidade ao programa de governo por meio de objetivos e diretrizes que possam ser quantificadas, monitoradas e controladas mediante o estabelecimento de metas físicas e de indicadores para o seu acompanhamento. A LDO define as prioridades a serem atendidas em cada ano, conforme os recursos disponíveis, enquanto a LOA cuida do detalhamento das ações a serem realizadas.

Enquanto que a transparência das ações é dever dos governos nesta nova visão gerencial, o controle societário é a forma mais efetiva de impulsionar o alcance de resultados. Medidas de controle revestem-se de grande importância para a Gestão Pública, uma vez que, mediante o controle, podemos constatar se os objetivos desejados foram atingidos, e com que grau de eficiência. Se não, ele pode indicar os pontos em que deverão ser planejadas ações corretivas voltadas à melhoria dos resultados, à eliminação de desperdícios ou mau uso dos recursos. Dessa forma, o controle social determina em grande parte o bom ou mau desempenho das organizações públicas. Sem o controle direto do cidadão, provavelmente não será possível melhorar a Gestão Pública, principalmente na qualidade do uso dos recursos e dos serviços prestados.

Considerando estas assertivas, o estudo desenvolvido apresenta como problema central a seguinte questão: em que medida as ações de controle e qualidade do gasto da área

de Desenvolvimento de Pessoas influenciam no bom desempenho da gestão dos recursos orçamentários utilizados na capacitação dos servidores da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG)?

1.2 Justificativa

As respostas ao problema enunciado acima serão evidenciadas por intermédio da pesquisa científica. Toda pesquisa científica possui um objetivo a alcançar, o qual é derivado de um problema científico em que o pesquisador vislumbra uma possível solução.

O trabalho de pesquisa pretende estudar a teoria do orçamento e as diferentes metodologias orçamentárias utilizadas como instrumentos de gestão. A importância do tema escolhido para a pesquisa fundamenta-se na possibilidade de contribuição teórica, exploratória e experimental que a pesquisa pode oferecer para o estudo da gestão orçamentária na Administração Pública Brasileira. Apresentará indicativo e sinalizará alguns pontos críticos, de uma forma global, da Gestão Pública, trazendo como temática principal discussão sobre o Orçamento Público, importante instrumento de gerenciamento que serve de base para toda atividade de controle e qualidade dos gastos públicos.

A viabilidade de execução do trabalho de pesquisa fundamenta-se na existência de material teórico sobre o tema proposto, seja em livros técnicos/científicos das áreas de finanças públicas, gestão pública, planejamento e orçamento organizacional, seja em análise documental de relatórios institucionais; além da facilidade da pesquisadora em consultar o Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI-MG) na obtenção de dados confiáveis, por trabalhar na execução orçamentária e financeira da área de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos da instituição objeto da pesquisa.

1.3 Objetivos

As definições dos objetivos propostos expressam as linhas de investigação e a direção que o raciocínio científico toma neste trabalho de pesquisa, determinando o que se quer atingir e o resultado pretendido com a pesquisa.

1.3.1 Objetivo geral

Descrever de que maneira as ações de controle e qualidade do gasto da área de Desenvolvimento de Pessoas estão influenciando na gestão dos recursos orçamentários utilizados na capacitação dos servidores da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

1.3.2 Objetivos específicos

1 Identificar as teorias relacionadas aos temas que darão suporte a esta pesquisa: Planejamento e Orçamento Organizacional, Controle e Qualidade;

2 Descrever as metodologias de gestão orçamentária comumente utilizadas pelas organizações públicas e privadas;

3 Identificar quais ações de planejamento, controle e qualidade existem na gestão dos recursos orçamentários da área de Desenvolvimento de Pessoas;

4 Demonstrar como as ações de controle e qualidade do gasto da área de Desenvolvimento de Pessoas estão influenciando na gestão dos recursos orçamentários utilizados na capacitação dos servidores da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais;

5 Investigar quais ações de controle e qualidade do gasto podem ser implementadas pela área de Desenvolvimento de Pessoas, objetivando melhoria na gestão dos recursos orçamentários.

1.4 Limitações da pesquisa

O estudo foi desenvolvido considerando a avaliação de questões gerais relativas ao controle e qualidade do gasto na gestão do orçamento público. Esta pesquisa utilizou como objeto de estudo, uma instituição pública específica que possui valores, culturas e contextos específicos. A metodologia do estudo de caso utilizada nesta pesquisa não é adequada para efetuar amplas generalizações, o que não é a proposta deste trabalho, contudo,

é possível alcançar outras instituições públicas a partir das interpretações dos resultados, frente às teorias existentes.

1.5 Aspectos metodológicos

No que diz respeito à abordagem mais qualitativa, este trabalho propõe a teoria defendida por MIRANDA e SILVA (2001), que busca conservar a forma literal dos dados e a integração entre os aspectos humanos e materiais, visto que a significação de um conteúdo reside largamente na especificidade de cada um de seus elementos, escapando ao domínio do mensurável. A metodologia escolhida para atingir os objetivos desejados utiliza-se do estudo de caso que segundo YIN (2001), representa a estratégia preferida quando o pesquisador escolhe considerar um segmento para chegar a uma visão que não seja superficial e que possa valer para o conjunto, tendo pouco controle sobre os eventos e quando o foco direciona-se para fenômenos contemporâneos.

Trata-se de um estudo de caso fundamentado em pesquisa bibliográfica, documental e do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais que busca identificar, investigar, demonstrar e descrever aspectos do planejamento, da gestão orçamentária e da utilização de ações de controle e qualidade do gasto da área de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos na capacitação dos servidores da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

1.5.1 Área de pesquisa

Gestão Pública Brasileira.

1.5.2 Tema geral

Planejamento, Gestão Orçamentária, Controle e Qualidade do Gasto Público.

1.5.3 Tema específico

Gestão orçamentária, controle e qualidade do gasto da área de Desenvolvimento de Pessoas na capacitação dos servidores da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

1.5.4 Hipótese

Há evidências de que as ações de controle e qualidade do gasto da área de Desenvolvimento de Pessoas influenciam na gestão dos recursos orçamentários utilizados na capacitação dos servidores da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

1.5.5 Procedimentos de coleta

No presente estudo, considerando que a pesquisa foi voltada para um estudo de caso, o ambiente da pesquisa a ser analisado consistiu nos agentes envolvidos no planejamento, capacitação, organização de eventos, execução e controle dos recursos orçamentários, envolvendo a Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

O trabalho de investigação inicia-se com a pesquisa bibliográfica em textos técnicos/científicos de obras que tratam de temas correlatos com o objeto deste trabalho, tais como: finanças públicas, gestão pública, planejamento e orçamento organizacional, controle, qualidade, gasto, metodologias da gestão orçamentária, efetividade de políticas públicas. Os temas correlatos visam ampliar o grau de conhecimento da pesquisadora com o objeto do trabalho de pesquisa e permitir a construção de base teórica para a compreensão da problemática dentro da instituição escolhida.

Após a revisão de literatura, com o objetivo de avaliar as questões propostas no estudo, segue-se a pesquisa nos relatórios anuais da Unidade Administrativa de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos da SEF/MG, dos anos de 2004 a 2007, e análise dos registros contábeis do SIAFI-MG, para identificar os resultados das atividades desempenhadas pela área de Desenvolvimento de Pessoas na capacitação dos servidores fazendários e de que maneira as ações de controle e qualidade do

gasto estão influenciando na gestão dos recursos orçamentários. Essa pesquisa documental servirá de base para a análise da utilização das ações de controle e qualidade do gasto pesquisado nas projeções orçamentárias dos cursos de capacitação dos servidores da mesma instituição.

1.6 Estrutura do trabalho

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos a seguir:

O primeiro capítulo procura mostrar uma visão geral e a estrutura do trabalho, abordando a contextualização, o problema a ser estudado, a justificativa, os objetivos, os limites e os aspectos metodológicos do trabalho de pesquisa. Partindo do ponto de vista que existe um problema, em que a aplicação do gasto está sendo feita com qualidade, com reflexões de natureza econômica, financeira, contábil, legal, gerencial e política, o que poderá contribuir de alguma forma, para que os instrumentos de controle do gasto não se desvirtuem e deixem de ser peças isoladas no processo, passando a refletir a real necessidade da unidade gestora para que as ações sejam executadas de acordo com as políticas estabelecidas.

No segundo capítulo, a título de referencial teórico, serão abordados assuntos sobre a Reforma do Estado e a Nova Gestão Pública; e da administração pública e privada, destacando-se o Planejamento e Orçamento Organizacional, Controle e Qualidade. Na revisão de literatura estaremos dando especial atenção ao Planejamento Estratégico e Orçamento Público.

O terceiro capítulo versa sobre a instituição pública utilizada como base para o estudo de caso. Descreveremos os processos de gestão, planejamento, capacitação, organização de eventos, controle de processos, liquidação e contabilização dos gastos da área de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos. Serão apresentadas as movimentações orçamentárias da mencionada área, dos últimos anos, envolvendo a cota anual descentralizada, a cota anual liquidada, o número de participantes capacitados com a mensuração dos recursos gastos, o número de horas de treinamento de capacitação realizados por participante, por servidor, por evento e carga horária total realizada por ano.

O quarto capítulo refere-se à análise do caso, com as questões observadas ao longo da pesquisa. Para a interpretação dos resultados, analisaremos o perfil do orçamento da área de Desenvolvimento de Pessoas; a integração do planejamento ao orçamento de desenvolvimento de pessoas; a regularidade das fases da despesa e a instrução dos processos de capacitação; e o controle interno e a execução do orçamento. Será considerado também: o Balanced Scorecard como ferramenta de gestão, o levantamento das necessidades de treinamento e o orçamento.

O quinto capítulo demonstra a conclusão do estudo e as recomendações para futuros trabalhos. Este capítulo será elaborado a partir da interpretação das informações que serão recolhidas com a pesquisa documental e com base no referencial teórico.

E, finalmente são apresentadas as Referências Bibliográficas e Anexos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo será fornecida a fundamentação teórica da pesquisa em questão. Os conceitos centrais e seus arcabouços, com suas variáveis, simetrias, novidades científicas e indicadores também serão fornecidos, buscando-se, assim, estruturar e organizar uma linguagem própria, que sinalize e simbolize da maneira mais clara possível o campo do conhecimento, com vistas à sustentação e conclusões do estudo. Preliminarmente, compartilham-se os resultados da revisão da literatura, onde por sua vez trata-se dos seguintes temas: A Reforma do Estado e a Nova Gestão Pública; e da administração pública e privada, destacando-se o Planejamento e Orçamento Organizacional, Controle e Qualidade.

Daremos atenção especial ao Planejamento Estratégico e Orçamento Público, temas centrais para a discussão do controle e da qualidade do gasto em instituições públicas e para auxílio nas análises e conclusões do trabalho, para obter melhores resultados com o gasto na capacitação dos servidores da SEF/MG.

2.1 A reforma do Estado e a Nova Gestão Pública

2.1.1 Comentários sobre a reforma do Estado

A reforma do Estado se constitui como um dos temas de maior importância na agenda contemporânea de políticas públicas. Fazer com que o Estado e suas instituições funcionem melhor tornou-se prioridade a partir dos anos de 1990.

A crise fiscal do Estado, que afetou a maioria dos países do mundo, na década de 1970, apresenta-se como um indicador de incapacidade de atendimento às pressões sociais expressas por melhores serviços. Segundo SOARES (2001), o Estado não consegue mais responder aos interesses econômicos de uma sociedade globalizada. A lógica intervencionista e de proteção econômica conduzida pelo Estado social não é mais aprovada por um mercado que se sente forte e independente. A falta de credibilidade do governo perante os agentes financeiros e produtivos, o déficit público, a dívida pública interna e externa elevadas, a insuficiência de poupança pública e crédito tornaram a política fiscal incapaz para atendimento das necessidades. Até meados da década de 70, o Estado era o garantidor da

prosperidade econômica, intervindo na economia, atuando em setores estratégicos e procurando garantir o pleno emprego.

Com a crise do petróleo, de 1973, os governos e a sociedade tomaram consciência de que a organização econômica e social haviam mudado. Tem fim à era de prosperidade iniciada após a Segunda Guerra Mundial e o Estado Nacional demonstra sua fragilidade não conseguindo implementar com sucesso as políticas públicas necessárias à convivência em sociedade, em um contexto de recursos naturais escassos e aumento dos preços. Aliado a isso, a Administração Pública até então praticada no modelo de gestão burocrático (Weberiano), passou a ser considerada ineficiente para administrar um Estado grande e complexo, em um cenário que passa a ser marcado por grandes transformações, rápido desenvolvimento tecnológico, acelerado processo de globalização e democratização das sociedades; sendo necessário o abandono do modelo Weberiano, considerado lento, muito apegado às normas e incapaz de sobressair-se nesse novo mundo.

A década de 80 foi fortemente marcada pelo debate sobre o papel do Estado, especialmente sobre o seu tamanho e os seus gastos. É assim que, do ponto de vista dos neoliberais prevalecia, segundo PEREIRA (1998), à idéia de um Estado Mínimo com o papel de garantir os direitos de propriedade, fundamentais para a manutenção da ordem econômica, cabendo ao mercado a regulação da economia.

Os Estados foram obrigados a reduzir seus gastos e a procurar mecanismos de aumento da eficiência governamental, fatores esses determinantes para o desenvolvimento do novo modelo gerencial na Gestão Pública. Também buscou-se a diminuição do aparelho estatal a um menor número de atividades e o repasse de funções até então governamentais à administração privada ou à comunidade por meio de privatizações, descentralizações, terceirizações e parcerias. O modelo gerencial, desenvolvido no contexto da escassez de recursos, do enfraquecimento do poder estatal e do avanço de uma lógica privatizante, incorporou a idéia da produtividade existente no setor privado com a busca da redução dos gastos e do aumento da eficiência.

Nesse sentido, a Reforma do Aparelho do Estado, segundo PEREIRA (1998), é uma resposta do Governo aos interesses da sociedade de uma Gestão Pública que alcance

resultados efetivos, que aplique os recursos públicos com eficiência, que exerça real controle e avaliação de suas próprias ações e que atue com transparência para permitir o controle social.

Portanto, a Nova Gestão Pública não nega os princípios da Administração Burocrática, mas antes busca o respeito a estes princípios (impessoalidade, profissionalismo, legalidade, eficiência, moralidade), com formas mais flexíveis e autônomas de gestão, sem perder de vista o controle dos resultados.

2.1.2 Gestão pública gerencial no Brasil

No Brasil, a crise fiscal dos anos 80, com o agravamento do déficit público e o aumento do endividamento externo, levou à incapacidade de dar continuidade à idéia de Estado como principal empreendedor e promotor direto do bem-estar social e do desenvolvimento econômico.

Nos anos 90, as organizações brasileiras passaram a enfrentar um novo desafio, pois as melhorias de eficiência promovidas nas atividades internas deixaram de garantir sua sobrevivência e seu crescimento. Conforme LIMA (2007), a reforma administrativa, iniciada em 1995, teve como principal função o desenvolvimento de novas visões e metas para o Estado, onde o mercado econômico também passaria a ter condições mais favoráveis para seu crescimento. Com o programa de Reforma Administrativa do Estado, o Governo assumiu o compromisso com a sociedade de melhorar e adequar a máquina administrativa brasileira à modernização.

A Reforma do Aparelho do Estado, segundo o Plano Diretor da Reforma, deve ser realizada em três dimensões: institucional-legal, cultural e gerencial. Na dimensão institucional-legal foram propostos novos modelos de instituições públicas, como as agências executivas e as organizações sociais. A Reforma nas dimensões cultural e gerencial constituiu-se em proposta de mudança da Administração Pública, transformando atitudes, estabelecendo novos referenciais da boa Gestão Pública, como o resultado e a satisfação do cidadão.

Com efeito, há uma intensa tentativa de redefinição do papel e do tamanho do Estado Brasileiro, especialmente da qualidade e da performance da burocracia pública, passando a se ocupar mais com o desempenho e com os resultados. Esse novo modelo, denominado de Nova Gestão Pública ou Reforma Gerencial, tinha como objetivo dar maior capacidade política ao Estado de intermediar interesses dos cidadãos e garantir legitimidade de suas ações. Segundo PEREIRA (2005, p. 50-51), “a reforma da Gestão Pública é uma nova forma de organizar o Estado, que se opõe à Administração Pública burocrática, a qual pretende substituir. Dois princípios importantes da Gestão Pública gerencial são a autonomia (*empowerment*) e a responsabilização (*accountability*) dos gestores”.

A partir de uma nova visão da missão do Estado, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado definiu os quatro setores de atuação do Estado: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas; os serviços não-exclusivos; e a produção de bens e serviços para o mercado. A partir dessa definição formou-se a orientação de como deveria ser a atuação do Estado em cada um dos setores.

Nesse sentido, o núcleo estratégico foi definido como o centro de decisão do governo, onde foram formuladas as políticas e as leis que orientaram a execução de todas as demais atividades. Como atividade exclusiva de Estado foram identificados os serviços que deveriam, necessariamente, ser realizados pelo Estado, tais como serviços de fiscalização e poder de polícia, dentre outros. Os serviços não-exclusivos referiram-se a serviços em que, além do Estado, atuavam organizações públicas não-estatais e a iniciativa privada. Nesse âmbito, o Estado ficaria responsável pelo fomento e controle dos resultados, permitindo que a execução direta desses serviços fosse realizada pelas organizações públicas não-estatais. A produção de bens para o mercado caracterizava-se por atividades voltadas para o mercado, que deveriam ser transferidas para a iniciativa privada, necessitando de forte regulação quando se tratassem de monopólios naturais.

Neste contexto, o Governo de Minas começou a trabalhar com a redefinição do seu modelo de gestão e com a busca de resultados, implementando sistemas de métricas baseados em indicadores de desempenho construídos a partir de um mapa estratégico de objetivos e metas, a exemplo da iniciativa privada. Em uma Gestão Pública com foco em resultados, o valor do serviço prestado e do que ela produz para a sociedade deve estar

orientado para o interesse do cidadão e para a solução dos problemas. Há a necessidade de definir os programas a serem desenvolvidos, pois o surgimento dos programas governamentais devem partir dos problemas e anseios da sociedade.

Portanto, a reforma da Gestão Pública implementada no Governo Brasileiro a partir de 95 estabelece um marco para as diretrizes de mudanças que passaram a surgir em nível estadual, como aconteceu no Governo de Minas com os programas Choque de Gestão e Estado para Resultados.

2.2 Planejamento organizacional

Diante de mudanças constantes, a organização não pode esperar que as coisas continuem sempre iguais. Há que existir capacidade de perceber que o ritmo mudou, e há a capacidade de mudar. Algumas organizações detectam a mudança, mas não têm a capacidade para mudar, ou não querem mudar. A idéia da projeção do futuro com base no crescimento histórico não resiste aos imprevistos do mundo atual. As demandas inesperadas têm feito com que as organizações percebam que seu planejamento está limitado, comprometendo à tomada de decisão segura.

Planejamento é a função administrativa de determinar adiantadamente o que um grupo deve fazer e quais as metas que devem ser atingidas. Segundo SILVA (2001), o planejamento é uma das atribuições da função de administração, e tem suas origens nas mais remotas civilizações, desde o momento em que o homem precisou realizar tarefas e organizar recursos disponíveis.

Visto que o planejamento tem lugar antes da ação, ele deve ser baseado em estimativas do que poderá acontecer em meses ou em anos futuros. Segundo ACKOFF (1978), um plano deve estabelecer uma rota para as metas desejadas, devendo ser claro e compreensível, é o registro do que pensamos e decidimos fazer ante de implementar a ação.

O planejamento tradicional tem sido desenvolvido considerando-se mais os aspectos internos. Atualmente, deve existir uma flexibilidade operacional que permita a revisão da estrutura organizacional e que esta esteja voltada para o ambiente.

A primeira fase do planejamento, chamado de tradicional por TAVARES (2000) prosperou na primeira metade do século XX, nos Estados Unidos, quando o planejamento financeiro, representado pelo orçamento, começou a ter aceitação crescente; nesta fase, o planejamento financeiro e o orçamento se confundiam. Nos anos de 1960, surgiu o planejamento de longo prazo, que ainda segundo TAVARES (2000), tinha como características principais a tentativa de projeção de tendências e recursos e a análise de lacunas nos planos atuais para solução de problemas.

Portanto, cabe mencionar as diferenças fundamentais que justificam a utilização do planejamento estratégico em substituição ao planejamento tradicional, conforme indicado no Quadro 1:

Quadro 1 – Planejamento Tradicional X Estratégico

Planejamento Tradicional	Planejamento Estratégico
Centralizador	Participativo
Formulação demorada	Formulação rápida
Projetivo	Prospectivo
Passado e presente	Passado, presente e futuro
Problemas	Oportunidades
Prepara para o futuro	Constrói o futuro
Espera acontecer	Faz acontecer
Reativo	Proativo, iterativo
Intramuros	Ambiente
Arquipélago	Continente (sistêmico)
Rotina	Novidade
Rígido	Flexível
Estático	Dinâmico
Restrito	Abrangente (multidisciplinar)
Eficiente	Eficiente e eficaz
Quantitativo	Quantitativo e qualitativo

Fonte: FILHO (1985, p. 2)

A partir de uma rápida análise deste quadro, podemos começar a pensar nos desafios que deve enfrentar a Gestão Pública moderna para implementar uma filosofia de planejamento que leve ao alcance e sustentação de resultados no longo prazo.

Em meados de 1970 surgiu o planejamento estratégico que caracteriza-se pela mudança de foco, não basta apenas olhar o passado e fazer projeções, é preciso entender onde a instituição quer chegar e construir planos que efetivamente direcione esforços para o futuro desejado; no entanto, o termo estratégia é muito mais antigo, teve origem nas ciências militares. O termo foi utilizado pelos exércitos para determinar as ações ofensivas, com o único propósito de alcançar a vitória sobre o inimigo. Assim, percebe-se que o planejamento evoluiu através dos anos para adaptar-se às novas condições do ambiente, de um planejamento financeiro para um planejamento estratégico. PORTER (1997) afirma que não basta perseguir a eficiência planejando financeiramente as ações, uma organização precisa planejar-se para construir o futuro que deseja e não somente chegar a um futuro determinado pelo passado.

2.2.1 Planejamento estratégico

O termo “estratégia” assume significados diferentes no uso comum. As pessoas referem-se ao termo para expressar como conseguiram atingir um objetivo ou para atribuir importância a um determinado objeto, local ou assunto.

A estratégia permite construir a melhor forma de atingir o futuro desejado, devendo estabelecer o esforço necessário para a superação de obstáculos e construção de possibilidades. A fase de formulação da estratégia inicia-se com a definição da missão da organização e sua visão de futuro (qual patamar de excelência pretende alcançar), leva-se em consideração os fatores externos e internos, para então estabelecer os objetivos estratégicos, as metas e os consequentes planos e ações estratégicas para alcançá-los. A missão é o propósito ou razão de ser da organização, podendo ser reformulada, devido à evolução ou mudança no contexto, tanto externa quanto interna. A divulgação da missão e do plano estratégico deve ser ampla. Na visão de FISCHMANN e ALMEIDA (1990), ao se utilizar à análise do ambiente (interno e externo) de uma organização para a construção do planejamento estratégico, incentiva-se, na verdade, o surgimento da consciência das oportunidades, ameaças, pontos fortes e fracos, bem como o conhecimento de sua missão e da

necessidade de realizá-la. Através dessa consciência, desse conhecimento, estabelece-se a direção que a organização deverá seguir para potencializar suas forças, aproveitando oportunidades e evitando riscos.

Mais do que a necessidade de desenvolver uma estratégia para a organização, o desafio que se apresenta é saber implantá-la e mantê-la permanentemente em evolução, acompanhando as mudanças do ambiente, e preocupando-se em fixar os limites dos ambientes de interesse para a organização. Para determinar os limites do ambiente, devem ser consideradas as forças e fraquezas, como meio de obter os melhores resultados para a organização. Segundo FILHO (1985, p. 45), “à primeira vista, tudo é ambiente e tudo é importante e então precisa ser analisado, contudo, ao definir o negócio da organização, estamos estabelecendo os limites da sua atuação”.

Depois de definir as estratégias, a organização busca esclarecer os objetivos e metas. Os objetivos são alvos ou estados futuros que se pretende atingir, estabelecendo responsabilidades a cada área da organização. O planejamento estratégico deve oferecer um meio de realizar todas as ações para alcançar as metas de um modo que melhor convenha para a organização alcançar seus objetivos. Em outras palavras, a estratégia é implementada pelos planos, que visam a conduzir a organização ao atingimento dos objetivos. Para OLIVEIRA (2001, p. 47), planejamento estratégico “é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, visando ao otimizado grau de interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada”.

Tendo como foco a missão da organização, dispondo das avaliações externa e interna, e uma vez determinada à estratégia, a implementação do planejamento é feita por meio da segmentação dos objetivos de longo prazo em objetivos de curto prazo, bem definidos e quantificados. Cada um destes objetivos deve ser alcançado por um projeto específico, considerando as prioridades e importâncias estabelecidas e os prazos previstos para que os resultados sejam alcançados. O conjunto de projetos podem formar planos de curto prazo que, geralmente são estabelecidos com horizontes que correspondem ao ano fiscal. Os planos podem ser organizados em programas e subprogramas.

O acompanhamento da estratégia é um processo continuado, geralmente sendo feitas avaliações completas ao término de cada plano anual, não eliminando, entretanto, os controles parciais em qualquer época no decorrer do ano. Todo o processo de acompanhamento visa identificar falhas e dificuldades, mensurar o desempenho e registrar os avanços de cada projeto para subsidiar ajustes e corrigir rumos.

2.2.2 Balanced Scorecard

Num contexto onde a competitividade se torna um diferencial importante são várias as estratégias disponíveis para orientar o desenvolvimento de um governo. O foco está mais voltado para a projeção financeira, no cumprimento das ações e metas operacionais, sem o devido alcance de resultados para sustentação da estratégia, independentemente da dinâmica das organizações. Assim, a metodologia desenvolvida pelo Balanced Scorecard (BSC) se destaca e encontra enorme aceitação para sua adaptação e desenvolvimento.

O conceito praticado pelo BSC vem sendo amplamente disseminado e aplicado por organizações em todo mundo, desde seu desenvolvimento no início da década de 90, pelos norte-americanos David P. Norton e Robert S. Kaplan. Esta ferramenta tornou-se, em pouco tempo, imprescindível para medir até que ponto uma estratégia organizacional se transforma em resultado.

Nesse sentido, o Balanced Scorecard é uma forma eficaz de se alinhar iniciativas e processos das organizações na busca de um resultado comum desenhando o melhor caminho para se alcançar os objetivos propostos. Foi utilizado dentro das organizações não apenas para comunicar a estratégia, mas também para gerenciá-la, deixando de ser um sistema de medição para se tornar um sistema gerencial. Como sistema de gestão desempenha a gerência do planejamento, desde a construção do núcleo estratégico (missão, negócio e visão), passando pela formulação da estratégia, até a implementação e monitoramento dos resultados.

As organizações que se encontravam carentes de uma solução que tornasse suas estratégias bem sucedidas, encontraram no Balanced Scorecard mais que um exercício de medição. Em áreas críticas o desenvolvimento de produtos, processos, clientes e mercados melhoraram, evidenciando a necessidade de vincular as medidas do BSC a estratégia

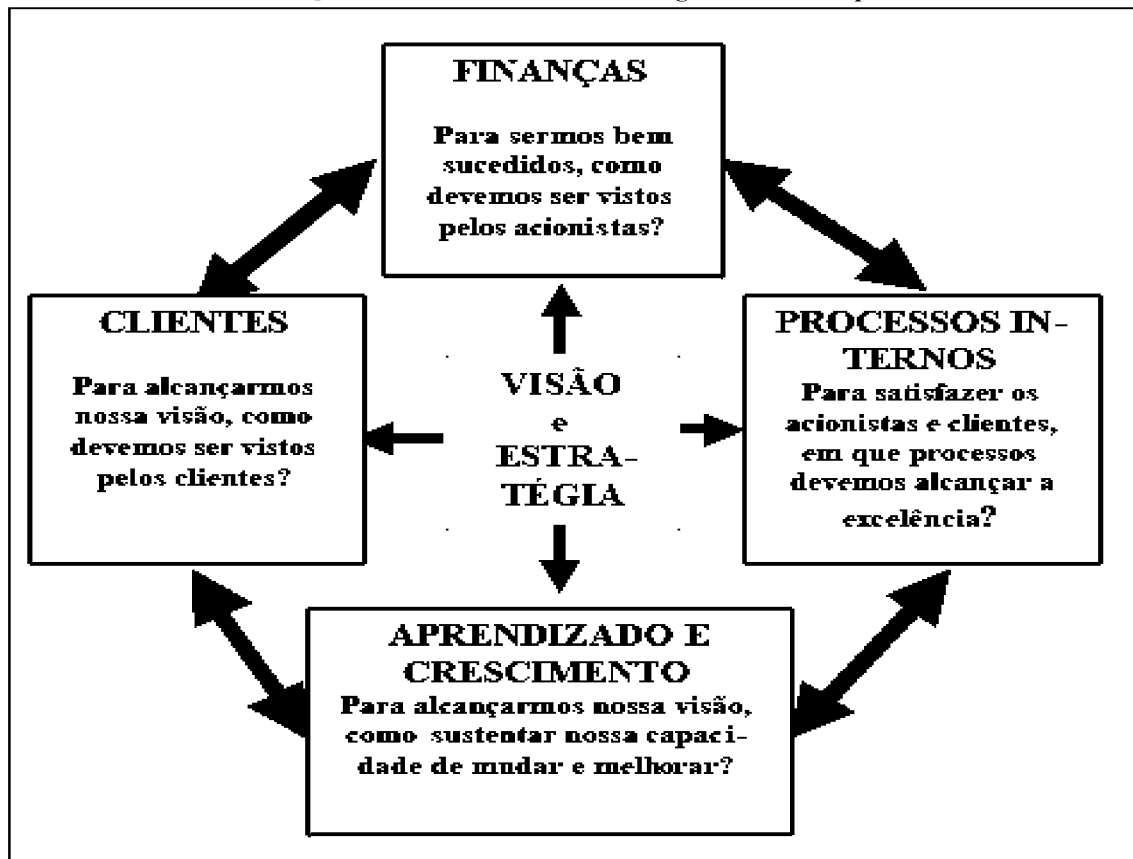
organizacional. Segundo KAPLAN e NORTON (1997), mais que um sistema de mensuração de desempenho, o *scorecard* é um tradutor da estratégia e comunicador do desempenho.

A intenção é canalizar os esforços, evitando a dispersão das ações e recursos empreendidos em prol da implementação da estratégia, para que todos saibam o que fazer e de que forma suas ações impactam no desempenho organizacional. De acordo com KAPLAN e NORTON (2004, p. 34), “a visão da organização pinta um quadro do futuro que ilumina a trajetória da organização e ajuda os indivíduos a compreender por que e como devem apoiar a organização”.

Desenhado para ser um instrumento de gestão organizacional capaz de fornecer um referencial de análise da estratégia orientada para a criação de valor futuro, procurando estabelecer quais os indicadores de desempenho mais importantes, tanto qualitativos ou quantitativos, se relacionam entre si e quais geram valor em longo prazo, estruturado segundo quatro diferentes perspectivas de forma equilibrada: (a) Financeira, que envolve a estratégia de crescimento, de rentabilidade e de risco, sob a ótica do acionista; (b) Cliente, importando na estratégia de criação de valor e diferenciação, sob a perspectiva do cliente; (c) Processos de negócio internos, que enfoca as prioridades estratégicas de vários processos de negócio, que criam satisfação para os clientes e acionistas; e (d) Aprendizado e crescimento das pessoas, alcançando as prioridades para o desenvolvimento de um clima propício à mudança organizacional, à inovação e ao crescimento. Essas quatro perspectivas são relacionadas entre si a partir da estratégia organizacional, constituindo-se, não em uma ferramenta de controle, mas em um sistema de comunicação e aprendizado.

A idéia de se dispor de um sistema estratégico constituído destas quatro perspectivas objetiva ampliar o modelo da contabilidade financeira, de modo a incorporar a avaliação dos ativos intangíveis e intelectuais de uma organização, como produtos e serviços de alta qualidade, servidores motivados e habilitados, processos internos eficientes e clientes satisfeitos. O alinhamento das quatro perspectivas com a missão e visão possibilita o desenho de um mapa estratégico. Estas questões podem ser resumidas como perguntas, conforme indicado no Quadro 2:

Quadro 2 – Traduzindo a estratégia em termos operacionais



Fonte: KAPLAN e NORTON (1997, p. 10)

Dáí nasceram os mapas estratégicos, diagramas que descrevem a estratégia mediante a identificação das relações de causa e efeito entre os objetivos, nas quatro perspectivas do Balanced Scorecard, explicitando quais medidas são necessárias ao alcance de cada objetivo proposto, bem como os indicadores que serão utilizados para o monitoramento da execução destas medidas, e ainda quais as iniciativas de cada setor envolvido para o cumprimento das medidas. Assim, para o sucesso da implementação de um Balanced Scorecard é essencial que os processos estejam devidamente mapeados. Este mapeamento é que permitirá o entrelaçamento entre os objetivos das quatro perspectivas do BSC até a estratégia em si. Com esse mapeamento é possível identificar as melhorias que podem fazer com que o processo em análise tenha maior eficiência e eficácia, bem como fazer o desdobramento dos indicadores de desempenho e a implantação das soluções propostas.

O sucesso do BSC estava totalmente comprovado, já no final da década 90, podendo ser usado em qualquer tipo de organização, seja ela do setor privado, público ou sem fins lucrativos.

2.2.3 Planejamento no Estado de Minas Gerais

Com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, instituído pela reforma administrativa no Brasil, em 1995, diversos Estados da federação começaram a construir e implementar suas próprias experiências de modernização administrativa, impulsionados e orientados pelo modelo proposto pelo Governo Federal. Neste processo buscou-se o conhecimento, experiências propostas ou existentes, para que fossem adaptadas com a realidade estadual mineira.

Em 2003, o processo de construção do modelo de Gestão Pública em implementação no Estado de Minas Gerais começou definindo a visão, missão e metas. O governo priorizou diversas políticas públicas que deveriam ser geridas sob as estratégias de gestão definidas no Choque de Gestão. Tal estratégia, justificada pelo governo, seria indispensável para assegurar a recuperação da capacidade de financiamento de gastos e de seu poder de implementação de políticas públicas, com eficiência e eficácia, especialmente numa situação de sérias restrições orçamentárias.

Esse modelo de gestão permitiu eliminar o déficit público, implementar uma nova estrutura administrativa com a redução do número de cargos comissionados e com um novo quadro de carreiras para os servidores efetivos.

Em Minas Gerais, o desenvolvimento do planejamento estratégico como política de gestão foi realizado pela identificação dos resultados que contribuiriam para alterar a realidade dos mineiros.

Para garantir a execução da estratégia proposta, os instrumentos legais de planejamento deveriam estar completamente alinhados. O ciclo orçamentário iniciado com o desenvolvimento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), seguido de instrumentos instituídos pela Constituição Federal, quais sejam o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PMDI, elaborado em 2003, é um plano estratégico que orienta a construção do futuro de Minas Gerais num horizonte de longo prazo (2020). Foi estabelecido pela Lei

15.032, de 20 de janeiro de 2004. Do planejamento estratégico do Estado extraíram-se as diretrizes estratégicas que foram base para a definição dos principais projetos que seriam realizados e que teriam prioridade. O monitoramento intensivo dos projetos, que propiciou maior transparência e controle às ações governamentais, é considerado um dos grandes avanços conquistados pelo Choque de Gestão.

O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), constituído para um horizonte de quatro anos, reúne as ações e programas de Governo, com definição de diretrizes, metas e prioridades da Gestão Pública em Minas Gerais. Organizado por objetivos prioritários, leva em consideração a estratégia de longo prazo definida pelo PMDI. O PPAG define, também, os valores e a fonte de recursos para os programas prioritários, incluindo as ações e planos previstos nos Projetos Estruturadores que integram o Programa GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado, visando transformar em realidade a meta de longo prazo de tornar Minas o melhor Estado para se viver. Coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), o PPAG é avaliado e revisado anualmente no mesmo período da proposição do orçamento, possibilitando aos orçamentos as correções da estratégia de médio prazo. Atualmente, em Minas Gerais, cada revisão do PPAG está plenamente integrada ao orçamento anual.

Em 2007, o Governo do Estado lançou a segunda geração do Choque de Gestão, denominada Estado para Resultados, através da atualização do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, Lei 17.007, sancionada em 28 de setembro de 2007. O andamento dos Projetos Estruturadores que compõem cada Área de Resultados, são o detalhamento gerencial das ações que conduzirão o Estado à visão de futuro e se constituem as principais prioridades do Governo. Com o PMDI 2007-2023, as metas adotadas nos últimos quatro anos são mais detalhadas, visando que os avanços já alcançados sejam mais consistentes e que os gastos governamentais sejam convertidos em resultados mais efetivos e mensuráveis para a sociedade mineira.

A segunda geração do Choque de Gestão vai mais adiante nas mudanças estruturais e aprimora instrumentos de gestão para tornar o serviço público mais eficiente. O principal diferencial da segunda geração do Choque de Gestão é para onde serão dirigidas as políticas públicas: pessoas instruídas, saudáveis e qualificadas; jovens protagonistas; empresas dinâmicas e inovadoras; equidade entre pessoas e regiões e cidades seguras e bem

cuidadas. O grande desafio, de acordo com VILHENA (2006, p. 354), “é que o Choque de Gestão não pode ser um projeto de um só Governo, deve ser um projeto de Estado, mais ainda um projeto da sociedade mineira”.

2.3 Orçamento organizacional

A elaboração de um orçamento é um conjunto de esforços que tem o objetivo de maximizar os resultados, além de comunicar, organizar e controlar o que está acontecendo na organização. É considerado uma ferramenta de planejamento e controle para a administração visualizar mudanças, adaptar-se a elas e de corrigi-las durante a sua execução dentro do período estabelecido.

O desenvolvimento das estratégias formam a base para a elaboração dos orçamentos que servem para desenhar os processos, visando alcançar os objetivos da organização. Hoje, o planejamento estratégico não se trata apenas de um pensamento estritamente financeiro e sim de um planejamento amplo com a incorporação de fatores-chave a nova linguagem organizacional, como as estratégias emergentes: geração de conhecimento, aprimoramento das habilidades, capital intelectual, inovação, resultado, logística, tempo, entre outros. De acordo com LUNKES (2003), dentro do processo de planejamento estratégico o orçamento se constitui como a fase onde as estimativas são determinadas, buscando a melhor relação entre resultados e gastos para atender os objetivos organizacionais.

Tomar decisões embasando-se em um sistema orçamentário torna-se fundamento para a avaliação dos desempenhos econômicos e financeiros das organizações. Assim, uma certa flexibilidade orçamentária é necessária para permitir a adequação e ajustamento das ações delineadas para as mudanças.

Quando se compara o orçamento de uma organização pública com um orçamento elaborado por organização privada, observa-se que as organizações privadas detêm diretrizes orçamentárias bem mais flexíveis, já na organização pública, o processo orçamentário possui maior rigidez, devido às necessidades de atender a extensa legislação que delimita e restringe a sua funcionalidade. Conforme LUNKES (2003), os seguintes objetivos são necessários, conforme indicado no Quadro 3, para que a organização tenha confiabilidade em um sistema orçamentário:

Quadro 3 – Objetivos do orçamento

Objetivos	Descrição
<u>Planejamento</u>	Auxiliar e programar as atividades de um modo lógico e sistemático que corresponda à estratégia de longo prazo da organização.
<u>Coordenação</u>	Ajuda a coordenar as atividades das diversas partes da organização e garantir a consistência dessas ações.
<u>Comunicação</u>	Informar mais facilmente os objetivos, oportunidades e planos da organização aos diversos gerentes de equipes.
<u>Motivação</u>	Fornecer estímulo aos diversos gerentes para que atinjam metas pessoais e da organização.
<u>Controle</u>	Controlar as atividades da organização por comparação com os planos originais, fazendo ajustes onde necessário.
<u>Avaliação</u>	Fornecer bases para a avaliação de cada gerente, tendo em vista suas metas pessoais e as de seu departamento.

Fonte: LUNKES (2003, p. 41)

Quanto à avaliação do orçamento, deve ser ativa, desempenhar um papel importante como orientadora da execução e fixar bases para futuras programações. A informação deve estar sempre disponível, permitindo uma melhor gestão do orçamento.

O programa e o controle orçamentário dependem do esforço e responsabilidade dos agentes envolvidos em todo o processo. A organização bem estruturada administrativamente pode contar com agentes mais participativos, integrados e responsáveis. Segundo TUNG (1983, p. 32), “em todas as situações de implantação, operação e controle orçamentário, o elemento humano é uma condição básica”.

2.3.1 O orçamento público no Brasil

Devido à evolução das funções do orçamento, seu conceito tem sofrido mudanças. Organizar receitas e despesas, com o crescimento e desenvolvimento dos Estados, passou a ser prioridade, e o orçamento passa a ser fundamental na distribuição de recursos. O orçamento público se caracteriza, nos dias de hoje, pela programação das atividades governamentais no período de um ano, pela previsão dos recursos disponíveis para atender aos gastos correspondentes, possuindo uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, dentre outros.

O orçamento público é utilizado para dar viabilidade financeira e materializar o conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando o melhor atendimento e bem-estar da sociedade. Deve ter o conteúdo e forma de programação. Conforme KOHAMA (1986, p. 55), “programar é selecionar objetivos que se procura alcançar, assim como determinar as ações que permitam atingir tais fins e consignar os recursos humanos, materiais e financeiros, para efetivação dessas ações”.

O Congresso Nacional aprovou, em 17 de março de 1964, a Lei nº 4.320, em vigor até hoje, consolidando o modelo orçamentário padrão para os três níveis de governo. Apresentando 115 artigos, essa Lei passa a ser um marco na legislação orçamentária brasileira, estatuidando normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Introduziu a exigência de elaboração do orçamento plurianual de investimentos, relativo a um período de três anos. Com a Lei 4.320/64, a administração orçamentária brasileira experimentou reforma significativa, quando passou a predominar um processo orçamentário orientado para a gerência da despesa pública.

Antes da Lei 4.320/64, o orçamento utilizado era o tradicional, embora já existissem Estados que fizesse uso de outras técnicas orçamentárias mais avançadas. O orçamento tradicional limitava-se a praticar o ato de previsão e autorização das receitas e fixação das despesas. Quando ocorre predominância da orientação gerencial no processo orçamentário traduzindo uma preocupação maior com o trabalho a ser feito e as realizações a serem alcançadas, quando as informações são estruturadas segundo funções, projetos e atividades, evidenciando-se o trabalho a ser cumprido, e as categorias orçamentárias são classificadas em termos funcionais, com mensurações que possibilitem a avaliação do desempenho das atividades previstas, essas características identificam o orçamento funcional ou de desempenho.

A primeira inovação da Lei 4.320/64, prevista no seu artigo 113, que atualizará por meio de ato administrativo, sempre que necessário, os seus anexos, foi à expedição da Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que atualizou a discriminação da despesa por funções, inovando com a classificação funcional-programática da despesa orçamentária, ampliando a sua utilização para Estados e Municípios. A inovação da classificação funcional-programática nos três níveis de governo representa a iniciativa de aproximar o planejamento do orçamento

e, ao mesmo tempo, uniformizar a terminologia entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Portanto, quanto ao orçamento, a Lei 4.320/64 inovou em vários aspectos, porém os mais relevantes são os que dizem respeito às previsões plurianuais e ao orçamento-programa.

Ressalte-se que em 25 de fevereiro de 1967 o Governo Federal promove a primeira tentativa de reforma gerencial no Brasil, ao publicar o Decreto-Lei nº 200, que descentralizou a Administração Pública Federal mediante maior autonomia das empresas estatais e fundações, e definiu o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação das atividades governamentais, com ênfase para o orçamento-programa. Dessa forma, o orçamento-programa foi implantado, no Brasil, com a Lei 4.320/64, mas tomou consistência de programação com o Decreto-Lei nº 200/67, que estabelece em seu art.16 que “em cada ano, será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do Plano Plurianual, a ser realizado no exercício e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”. Extraímos do mencionado Decreto, a intenção do Governo Federal em estabelecer uma ligação entre o orçamento e as ações constantes dos programas. Assim, também, desde 1967 a União já utilizava a classificação funcional-programática da despesa nas suas Leis Orçamentárias.

A associação entre planejamento e orçamento é reforçada com as normas estabelecidas pela atual Constituição Brasileira, datada de 5 de outubro de 1988. No capítulo II, referente às finanças públicas, em sua Seção II (Dos orçamentos), através do artigo 165, a Constituição Federal vigente torna obrigatório o planejamento de médio prazo através do Plano Plurianual (PPA) e inova no envolvimento do Legislativo na arrecadação e alocação de recursos, e na fixação de metas e prioridades para a administração pública mediante a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Nesse sentido, a Constituição de 1988, em seu art. 165, introduziu o que se pode chamar de um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição de três instrumentos:

I – Plano Plurianual, com vigência de quatro anos, que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública Federal para as

despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de natureza continuada.

O ciclo orçamentário tem início com a elaboração da proposta do Plano Plurianual (PPA) pelo poder Executivo. Isso ocorre no primeiro ano de governo do presidente, governador ou prefeito recém-empossado ou reeleito. O Governo Estadual deve encaminhar o Projeto de Lei do Plano Plurianual até o dia 30 de setembro. Nos municípios, esse prazo está estabelecido na Lei Orgânica e no Regimento da Câmara Municipal.

II – Lei de Diretrizes Orçamentárias, que compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LDO deve ser o elo de ligação entre o Plano Plurianual e a Lei do Orçamento Anual.

Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, o órgão central orçamentário elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com as Secretarias e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público. Em Minas Gerais, o Governador deve encaminhar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias até 15 de maio. Os membros do Legislativo têm até o encerramento da primeira parte da sessão legislativa (15 de julho, no caso de Minas Gerais) para examinar, modificar e votar o projeto de LDO. Nos municípios, esses prazos estão estabelecidos na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara.

III – Lei Orçamentária Anual (LOA), compreendendo o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

O Poder Executivo formula a proposta de Lei Orçamentária Anual de acordo com o PPA e a LDO. A elaboração da proposta orçamentária começa no início do ano e é concluída depois da aprovação da LDO. O Governador de Minas Gerais tem até o dia 30 de setembro para encaminhar para a Assembléia Legislativa. O Poder Legislativo deve examinar, modificar e votar o projeto da LOA até o encerramento da sessão legislativa, em 15 de dezembro. Portanto, o Legislativo discute a proposta enviada pelo Executivo, faz as modificações que julgar necessárias através de emendas e, por fim, vota o projeto, que é sancionado pelo Chefe do Executivo e se transforma em Lei. Nos municípios esses prazos estão estabelecidos na Lei Orgânica e no Regimento da Câmara.

Assim, a concepção do processo de planejamento e orçamento no Brasil confere ao PPA, a LDO e a LOA uma atuação integrada, que pode ser assim resumida: o PPA estabelece o planejamento de longo prazo, por meio dos programas e ações do governo, enquanto a LOA fixa o planejamento de curto prazo, considerando anualmente as ações e programas a serem executados por meio de projetos, atividades e operações especiais. A LDO cabe o papel de estabelecer a ligação entre esses dois instrumentos, destacando do PPA os investimentos e gastos prioritários que deverão compor a LOA, e definir as regras e normas que orientam a elaboração da Lei Orçamentária que irá vigorar no exercício seguinte ao da edição da LDO.

Com a atual Constituição Federal, vieram várias mudanças na estrutura do orçamento, cuja composição passou a ser a seguinte:

I) orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II) orçamento de investimento, compreende os recursos que o Poder Executivo, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social, com direito a voto;

III) orçamento da seguridade social evidencia as despesas e receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

O Decreto Federal nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, estabelece as normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e expressa que a classificação funcional-programática deverá ser aperfeiçoada de modo a estimular a adoção, em todas as esferas de governo, do uso do gerenciamento por programas. Em função do Decreto nº 2.829, a União publicou a Portaria nº 117/98, substituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. A Portaria nº 42 apresenta um conjunto de modificações de abrangência nacional, aplicadas para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, em que atualiza a discriminação da despesa por funções e estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Assim, para efeito da referida Portaria nº 42:

I) Função - representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público;

II) Subfunção - representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas;

III) Programa - é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual;

IV) Projeto - é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, que envolve um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

V) Atividade - é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

VI) Operações Especiais - as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Somando-se a esses dispositivos, a edição da Lei Complementar nº 101, em 4 de maio de 2000, mais conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representou um novo marco. Originou-se da necessidade de combater o déficit público, inicialmente por força da pressão dos organismos internacionais, como o FMI, obtendo em seguida, forte apoio popular, o que resultou em aprovação majoritária no Congresso Nacional. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, tornou-se obrigatória à consolidação nacional das contas públicas, para os três níveis de governo, aplicáveis a todos os Poderes de Estado. Assim, considerando que, em termos racionais seria inviável uma consolidação de contas com cada ente da federação utilizando um sistema classificatório em seus orçamentos, editou-se a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que, com o respaldo legal da Lei Complementar nº 101/2000, dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa portaria possibilitou que a natureza da despesa em vigor no Governo Federal fosse estendida para os Estados e Municípios, propiciando a uniformização dos procedimentos.

Os estudos realizados em torno dos anteprojetos e projetos referente à Lei Complementar, encarregada de substituir a Lei nº 4.320/64, de que trata o art. 165, § 9º da Constituição Federal, recuperou a discussão em torno da necessidade de uma reestruturação nos processos de planejamento e orçamento. Esses estudos foram importantes para se chegar na concepção do novo Plano Plurianual 2000-2003 e no novo orçamento a partir do ano 2000.

2.3.1.1 Classificação do orçamento-programa

A elaboração dos planos e orçamentos públicos sofreram uma mudança com a estruturação em programas. Na Administração Pública brasileira, pode-se considerar dois estágios do orçamento: orçamento tradicional e orçamento-programa. O contraste principal entre o orçamento-programa e o tradicional reside no fato de que o primeiro deve ser apresentado em termos de produto a ser obtido no final do exercício, ao passo que o orçamento tradicional enfatiza apenas os elementos de despesa: pessoal civil, pessoal militar, material, dentre outros.

Uma das principais características do orçamento-programa é a definição antecipada dos objetivos e dos recursos financeiros necessários, pois os esforços serão

concentrados na busca de atingir uma meta estabelecida. O Quadro nº 4 mostra algumas diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa:

Quadro 4 – Diferenças básicas entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa

Orçamento Tradicional	Orçamento-Programa
1 - O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1 - O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2 - A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2 - A alocação de recursos visa à consecução dos objetivos e metas.
3 - As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista às necessidades das unidades organizacionais.	3 - As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4 - Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4 - Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5 - A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	5 - A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6 - Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6 - Principal critério de classificação: funcional-programática.
7 - Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7 - Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8 - O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8 - O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: GIACOMONI (1997, p. 147)

Para determinar a situação a ser analisada é necessário conhecer o problema existente. Conhecido o problema, deve-se proceder à verificação das causas que o estão originando. Após a determinação da situação, pode-se diagnosticar a situação, visando a apresentação de soluções possíveis, com estabelecimento de prioridades dentro das disponibilidades de recursos. Tendo estabelecido as prioridades de solução do problema, deve ocorrer a definição dos objetivos para determinar as atividades a serem desenvolvidas, para melhor atingi-los. A determinação das atividades consiste no detalhamento de todas as ações que deverão ser implementadas para a solução do problema. De acordo com GIACOMONI (1997, p. 147), o orçamento-programa pode ser definido como sendo “um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações e pela identificação dos recursos necessários à sua execução”.

As metas propostas e quantificadas no orçamento-programa facilitam o controle da execução orçamentária. O sistema de controle e avaliação deve determinar a situação dos programas, projetos e atividades, aperfeiçoando a tomada de decisões, no sentido de melhorar a eficiência e eficácia das unidades administrativas e dos programas. Visa permitir que os recursos alocados atinjam as metas constantes dos planos e programas, viabilizando a consecução dos projetos e atividades em consonância com as diretrizes estabelecidas.

A classificação de um programa de trabalho orçamentário é definida pela estrutura de códigos nos termos da Lei Federal 4.320/64, até o nível de projeto/atividade e elemento de despesa. O principal objetivo da classificação orçamentária é facilitar a programação do governo e acompanhar a execução dos programas de trabalho, sendo essencial em todas as etapas do processo de gestão do orçamento, pois no programa se relacionam os meios e recursos em função de objetivos e metas específicos a atingir num determinado período.

Durante a execução do orçamento, no momento da emissão do empenho, o detalhamento do gasto pode ser registrado por item, não sendo uma exigência da Lei Orçamentária Anual, favorecendo o acompanhamento da natureza dos gastos. A LOA apresenta a classificação dos gastos pelo elemento de despesa, sendo o desdobramento até o nível de elemento, padrão legal e de uso obrigatório.

Toda classificação consta do orçamento no Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD). No QDD vêm descritos, por unidade orçamentária, os títulos de cada projeto/atividade com sua respectiva classificação funcional-programática e elemento de despesa.

O art. 12 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, classifica a despesa orçamentária nas seguintes categorias econômicas:

- a) despesas correntes

Classifica-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. São as despesas realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos públicos.

As despesas correntes englobam:

aa) despesas de custeio

As despesas necessárias à prestação de serviços e à manutenção da ação da administração como, por exemplo, o pagamento de pessoal, de material de consumo e a contratação de serviços de terceiros.

ab) transferências correntes

Dotações destinadas a terceiros sem a correspondente prestação de serviços, incluindo as subvenções sociais, os juros da dívida, a contribuição de previdência, e outros.

b) despesas de capital

As despesas realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos.

As despesas de capital englobam:

ba) investimentos

Despesas destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

bb) inversões financeiras

Dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou bens de capital já em utilização; a títulos financeiros e à constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas, inclusive às operações bancárias ou de seguros.

bc) transferências de capital

Dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem da lei de orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

2.3.1.3 Execução do orçamento

A execução orçamentária e financeira são atividades interligadas. O gasto só poderá ocorrer com a disponibilidade orçamentária e financeira realizada dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Para que ocorra a execução orçamentária utiliza-se dos créditos consignados no orçamento ou Lei Orçamentária Anual e para a execução financeira utiliza-se dos recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às unidades orçamentárias pelo orçamento. Segundo ANGÉLICO (1994), na execução orçamentária existem casos de dotações que se esgotam antes do término do exercício financeiro, demonstrando falta de previsão e ausência de planejamento adequado. Contudo, alterações estratégicas geradas por correção de desvios no planejamento são previstas e necessárias.

Dessa forma, executar o orçamento é evidenciar os ingressos de recursos nos cofres públicos e sua aplicação para cobrir as despesas nele previstas. Na execução da despesa orçamentária, fica evidenciado que toda “despesa empenhada” representa crédito orçamentário necessário para fazer face às obrigações assumidas pela Gestão Pública, e que toda “despesa realizada” é o reconhecimento da despesa em observância ao princípio da competência, após a certificação por meio de documentos comprobatórios de que o material

foi entregue e/ou o serviço foi executado, criando assim a obrigação de pagamento público, que deve ter como favorecido o credor do empenho, extinguindo dessa forma o débito.

Para que ocorra a execução do orçamento tem-se a publicação da Lei Orçamentária que entra em vigor no início de cada ano. Com o Sistema Integrado de Administração Financeira, a execução do orçamento brasileiro ficou mais fácil, centralizada e uniformizada, o que representou um importante passo para o controle dos gastos pelo Poder Executivo. A execução orçamentária e financeira começa com o lançamento da Lei Orçamentária Anual (LOA) no SIAFI. Os créditos designados para as unidades orçamentárias podem ser movimentados a partir desse momento.

Conforme determina o artigo 34 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, sendo o exercício financeiro o espaço de tempo compreendido entre primeiro de janeiro a trinta e um de dezembro de cada ano; e o artigo 35 desse mesmo dispositivo legal dispõe que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Nesse sentido, a atividade financeira estatal consiste na atuação racional do Estado objetivando obter recursos, gerenciá-los e aplicá-los de acordo com a lei.

Por sua vez, as cotas orçamentárias são descentralizadas pelas unidades orçamentárias, para as respectivas unidades administrativas executoras, no nível de classificação igual ao dos Quadros de Detalhamento das Despesas constantes do orçamento fiscal. Portanto, as unidades administrativas executoras beneficiadas com créditos orçamentários, tão logo recebam o destaque ou a provisão, ficam habilitadas a empenhar através do Sistema Integrado de Administração Financeira. Para proceder à verificação da legalidade dos atos da execução orçamentária, concomitante e subsequente, há necessidade de se conhecer quando o empenho, a liquidação e o pagamento da despesa foram legalmente formalizados.

De acordo com a Lei 4.320/64 a despesa pública é executada em três estágios:

1º) empenho;

2º) liquidação;

3º) pagamento.

O empenho é o primeiro estágio da despesa e pode ser conceituado como prescreve o art. 58 da Lei nº 4.320/64: “O empenho da despesa é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Ocorre que estando a despesa legalmente empenhada, nem assim o Estado se vê obrigado a efetuar o pagamento, uma vez que o implemento de condição poderá ser concluído ou não. O empenho não cria obrigação, e, sim, dá início à relação contratual entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviços.

O empenho é prévio, precede a realização da despesa e tem por objetivo respeitar o limite do crédito orçamentário, como, aliás, o art. 59 da Lei nº 4.320/64 preceitua: “O empenho da despesa não poderá exceder o limite de créditos concedidos”. Esse primeiro estágio é realizado no SIAFI utilizando-se a Nota de Empenho, que é o documento utilizado para fins de registro da operação de comprometimento de empenho de uma despesa orçamentária, bem como nos casos em que se faça necessário o reforço ou a anulação desse compromisso.

A emissão do empenho abate o seu valor da dotação orçamentária total do programa de trabalho, tornando a quantia empenhada indisponível para nova aplicação. Já o valor do empenho anulado reverte à dotação do programa de trabalho, tornando-se novamente disponível para empenho naquele exercício.

Os empenhos, de acordo com a sua natureza e finalidade, são classificados:

a) empenho ordinário

Quando se tratar de despesa de valor determinado e o seu pagamento deva ocorrer de uma só vez.

b) empenho por estimativa

Quando se tratar de despesa cujo montante não se possa determinar, como os serviços de telefone, água e energia elétrica, diárias e gratificações.

c) empenho global

Quando se tratar de despesa contratual e outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento.

A liquidação é o segundo estágio da despesa e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. É a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho. Esse estágio tem por finalidade reconhecer ou apurar a importância exata a pagar e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação. Ele envolve, portanto, todos os atos de verificação e conferência, desde a entrega do material ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa.

O pagamento é o último estágio da despesa e consiste na entrega de recursos equivalentes à dívida líquida ao credor do empenho, mediante ordem bancária, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação. O pagamento só será efetuado quando ordenado, após sua regular liquidação, através da ordem de pagamento, que é o despacho exarado por autoridade competente (Ordenador de Despesa), determinando que a despesa seja paga, respeitando o saldo financeiro disponível e a ordem cronológica de registro de vencimento.

Ressaltamos que, no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais a execução orçamentária é regulamentada por meio de Resolução que estabelece diretrizes, normas gerais e orientações de programação, execução orçamentária e financeira e avaliação, para o exercício financeiro anual.

2.4 O controle e sua atuação nos serviços públicos

Enquanto no modelo Weberiano buscava-se vigiar minuciosamente as decisões tomadas pela burocracia, a fim de evitar a corrupção e a ineficácia administrativa, a Gestão Gerencial tem como pressuposto norteador a confiança limitada, orientando-se, basicamente,

pelo controle dos resultados, e não pelo controle passo a passo das normas e procedimentos. Desse modo a avaliação da gestão se faz principalmente pelo cumprimento ou não de metas, e não somente a partir do respeito a regras e normas. O controle na visão gerencial, necessário à prestação de contas e a publicidade, é o controle do monitoramento e da avaliação, sendo realizado, respectivamente, durante e após a execução de uma atividade ou de um plano.

A inserção do princípio da eficiência no caput do art. 37 e a nova redação do § 3º, dada por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, buscam preparar o Estado para a Gestão Gerencial e inserir novas possibilidades de maior controle social dos recursos públicos. A eficiência está voltada para a melhor maneira como as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos de trabalho), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias primas, etc.) sejam aplicados de forma mais racional possível. O propósito da Gestão Gerencial é contribuir para o controle e qualidade dos serviços, gerando ganhos sociais.

Além da Constituição Federal, outras legislações, como a Lei 101/2000 – LRF, em seu art. 48 e no âmbito Municipal, Lei 10.257/2001 – Estatuto das Cidades, em seu art. 44, definem o direito de todo cidadão de participar e ter acesso a informações sobre o orçamento público. Em Minas Gerais, têm-se realizado audiências públicas, pela Comissão de Participação Popular, para a discussão e avaliação anual, desde 2003, com os movimentos sociais e conselhos, dos PPAG 2004-2007 e 2008-2011; promoção de audiências públicas, em 2003 e 2007, para discussão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI); e proposição de emendas populares-parlamentares ao PPAG, a LDO e a LOA. Nesse sentido, quando o princípio da transparência é exercido, ocorre a substituição de controles meramente burocráticos por controles sociais.

O controle social é de suma importância no processo de elaboração do planejamento e orçamento públicos, pois é imprescindível maior participação da sociedade em todo o processo. Inovação da Constituição Federal de 1988 é o controle exercido pelo cidadão, individualmente ou em forma de grupos organizados, visando controlar as ações do Estado e dos gestores públicos. Assim, o termo “accountability” é visto como muito importante ao controle social. O termo não tem tradução adequada para o português, entretanto o conceito de “accountability” é básico para que haja participação social nas

políticas públicas, responsabilização dos gestores públicos e controle efetivo do gasto público. Assim, a “accountability” tem o sentido de responsabilização dos agentes políticos, gestores e servidores públicos, pelo resultado da Gestão Pública frente à sociedade e membros do poder legislativo aos quais prestam contas. Segundo CAMPOS (1990) uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a “accountability”. A cidadania organizada, além de favorecer a cobrança de melhor desempenho do serviço público, pode influenciar o processo decisório das políticas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa limites para despesas com pessoal, para a dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas, fazendo com que os governantes consigam sempre pagar despesas, sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros, foi um importante marco para um maior controle dos recursos públicos.

No âmbito da Gestão Pública, a função do controle é exercida em decorrência de imposições legais, destacando-se dois tipos de controles que são executados: o interno e o externo. A Constituição Federal de 1988, no artigo 70, estabelece: “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. Este constitui o enfoque relativo ao órgão responsável pela realização do controle e está presente em todas as normas legais. Por meio dos artigos 75 a 82 da Lei 4.320/64 estabeleceu-se que o controle da execução orçamentária e financeira será exercido pelo controle interno e externo, que compreenderá a legalidade, fidelidade funcional e o cumprimento de metas.

O controle externo, exercido pelo Poder Legislativo em relação a determinados atos e agentes do serviço público, que conta com o auxílio dos Tribunais de Contas, tem como objetivo verificar se a atuação da Administração Pública está em conformidade com os interesses do Estado e da sociedade.

A Constituição de 1988, em seu artigo 71, estabelece quais são as atribuições do Tribunal de Contas da União:

- a) apreciar as prestações de contas apresentadas;
- b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta;
- c) apreciar para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta;
- d) realizar inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal;
- e) fiscalizar as contas nacionais das empresas, cujo capital social a União participe;
- f) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- g) prestar as informações solicitadas, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditoria e inspeções realizadas;
- h) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;
- i) dar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
- j) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado;
- k) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Por sua vez, o fundamento do controle interno está previsto na Constituição Federal, artigo 74 e seus incisos e parágrafos. O controle interno, exercido pelos três Poderes de forma integrada, tem por objetivos:

I) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II) comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme esfera governamental, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da entidade governamental;

IV) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

O controle interno exercido pela própria administração sobre os seus atos procura acompanhar todas as ações desempenhadas, objetivando assegurar a execução dentro dos princípios básicos da Administração Pública definidos pelo art. 37 da Constituição Federal, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Segundo PEREZ (1995), os controles internos têm como objetivos, a correta informação recebida, estimulação do respeito e da obediência às políticas da gestão, proteção dos ativos e promoção da eficiência e eficácia operacional.

2.4 Qualidade nos serviços públicos

As pessoas têm uma idéia natural do que significa qualidade, já nascem inclinadas para agir com qualidade. O ser humano é dotado de uma certa lógica natural que o conduz para as coisas mais evidentes, aquelas sobre as quais tem maior grau de certeza. Esse

dom natural para aquilo que parece mais certo e pelo que julga ser o melhor evidencia, ser a qualidade, ou, pelo menos, a busca por ela.

Qualidade, enquanto conceito, é um valor conhecido por todos e, no entanto, definido de forma diferenciada por diferentes grupos ou camadas da sociedade, sendo que a percepção das pessoas é diferente em relação aos mesmos produtos ou serviços, em função de suas necessidades, experiências e expectativas.

Hoje, qualidade é algo que as pessoas de antemão já esperam adquirir. A qualidade deixou de ser um aspecto do produto e responsabilidade apenas de setores específicos. Assim, qualidade passa a ser uma obrigação da organização e não algo que a diferencia de forma tão marcante como no passado. A gestão pela qualidade inclui todas as atividades, em todos os níveis de gerência, que determinem a política, os objetivos e responsabilidades e a implementem por meio do planejamento, do controle, da garantia e da melhoria da qualidade.

Uma gestão é considerada de qualidade quando tem a capacidade para fazer bem feito e em tempo oportuno, o que deve ser feito, assegurando a satisfação de todos os que fazem parte dos diversos processos da organização. A qualidade constitui-se no mais importante atributo de uma instituição, dirigindo o foco dos empreendimentos, por mais importantes que sejam, para todas as partes neles interessadas, em especial, para o cidadão. Conforme LIMA (2007, p. 4), “uma organização pública que tem qualidade na gestão é, portanto, uma organização que tem capacidade de cumprir sua missão, fazendo o que tem que fazer, com excelência, e acessível a todos os seus destinatários”.

A melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão assume um importante papel, demonstrando o propósito de se implementar o modelo de Gestão Pública Gerencial. A implantação da gestão pela qualidade tem como pré-requisito, transparência no fluxo de informações dentro da instituição. Todos devem entender qual é o negócio, a missão, os grandes propósitos e os planos. A base da garantia da qualidade está no planejamento e na sistematização de processos. Assim, quando dividimos uma ação em partes, torna-se mais fácil controlar e garantir o resultado final. Os processos devem ser conhecidos por toda a equipe, bem como eles se relacionam entre si, pois a falta de qualidade de um pode comprometer todos os demais.

No entanto, para uma organização ter qualidade, a capacidade de saber executar as atividades é tão importante quanto à capacidade de gerenciá-las. A organização que busca a excelência em qualidade deve ter a capacidade para executar, estabelecer o que fazer, definir prioridades, organizar os recursos e conduzir as atividades. Em todos os processos que envolvam recursos humanos, a potencialização precisa ser progressivamente assimilada por todos, mediante aprendizado, treinamento e correções de rumos, sendo necessário que além de atribuir responsabilidades a uma pessoa, que se ajude esta pessoa a desenvolver seu potencial, a ter iniciativa e capacidade de decisão. Conforme PEREIRA (1998), a idéia de qualidade foi incorporada na Administração Pública, objetivando a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, necessária para a implementação de um novo modelo de Estado, baseado na participação, reconhecimento do potencial do servidor e de sua importância no processo produtivo e na busca de excelência no atendimento a todos os cidadãos.

Assim, sob a perspectiva da gestão de qualidade, pode-se dizer que um bem ou serviço, prestado por um órgão público é de qualidade quando satisfaz às necessidades das pessoas internas e externas a instituição, ou ainda, quando atende ou mesmo supera suas expectativas. Portanto, a obtenção da excelência em qualidade parte de ouvir e entender o que as pessoas realmente desejam e necessitam, para que o bem ou serviço possa ser concebido, realizado e prestado com qualidade total.

3 CASO DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS

Este capítulo tratará em suma de apresentar o caso de estudo – a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, a partir da abordagem da utilização das ações de controle e qualidade do gasto da área de Desenvolvimento de Pessoas na gestão dos recursos orçamentários envolvidos na capacitação dos servidores fazendários. Tratará, também, de preparar a coleta de dados. Esses dados serão preparados para se tornarem utilizáveis na construção da qualidade da pesquisa, isto é, em função da necessidade da pesquisa. Na seqüência, será feita a caracterização da instituição, a descrição dos processos de planejamento, capacitação e organização de eventos, a descrição de como é realizado o controle nos processos dos eventos de capacitação efetivados para o processamento da liquidação da despesa e a demonstração de como é realizada a contabilização dos gastos na capacitação dos servidores fazendários, da área de Desenvolvimento de Pessoas nos últimos anos. Todas as informações apresentadas neste capítulo referem-se aos dados coletados a partir da pesquisa documental nos relatórios da área de Gestão de Pessoas e do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI-MG). Para tanto, os dados foram organizados, descritos, e posteriormente analisados e interpretados para se chegar às conclusões e recomendações finais do trabalho. Portanto, neste capítulo estão os resultados da pesquisa realizada.

3.1 Identificação da instituição

3.1.1 Histórico

A pesquisa histórica da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG) assume um papel relevante dentro deste trabalho, no sentido de não se tratar de simplesmente contar o passado, mas de procurar nele a compreensão do presente. Trata-se de buscar explicações de problemas existentes na realidade fazendária atual, que se baseiam na multicausalidade de fatores de peso variável, cujas múltiplas inter-relações procura-se compreender.

A SEF/MG é um órgão da administração direta do Governo do Estado de Minas Gerais e uma instituição centenária tendo completado em 16 de outubro de 2007, cento e dezesseis anos de história. Assim, desde a colonização empreendida por Portugal é notável a

estrutura montada para garantir o controle sobre as atividades mercantis e a transferência de rendas para a Coroa através da arrecadação de tributos. Com a organização do Governo Geral, em 1548, a administração fazendária colonial ganhou sua primeira estrutura administrativa, concentrada nas mãos de uma autoridade central, o provedor-mor, que contava com auxiliares nas Capitânicas. Em 1603 foi criada a figura do provedor das minas, com os rumores sobre a existência de metais e pedras preciosas em território brasileiro.

Entretanto, em Minas Gerais, a primeira manifestação de um aparelho fiscal verificou-se com a instalação da Provedoria da Real Fazenda, em 1650, inicialmente em Vila do Carmo (Mariana), transferida para Vila Rica (Ouro Preto), em 1722. Em 1831, foi criada a Tesouraria da Província, composta por um inspetor de fazenda, um contador e um procurador fiscal, responsáveis por todas as rendas públicas da Província. Contudo, com a criação, em 1836, da Mesa das Rendas Provinciais, foi novamente modificada a estrutura fazendária. Nessa mesma época, foram instituídas as coletorias e recebedorias, encarregadas da arrecadação e fiscalização das rendas provinciais, com orientação excessivamente centralizadora. Porém, em 1886, ficava extinta a Mesa das Rendas e cria-se a Tesouraria Provincial de Minas Gerais. Ainda no império, em 1887, foi organizada a Diretoria da Fazenda Provincial de Minas Gerais.

Assim, em 1889, com o estabelecimento do regime republicano brasileiro, foram criadas as secretarias estaduais de finanças, responsáveis, a partir de então, pelo orçamento, recolhimento e gestão dos tributos estaduais, segundo as determinações constitucionais. Cada Estado deve dirigir suas finanças, prevalecendo à doutrina federalista. Em Minas Gerais, a primeira iniciativa republicana de reforma do sistema fazendário deu-se, em 10/12/1889, com a nomeação de uma comissão encarregada de reorganizar a Diretoria da Fazenda Provincial, primeira repartição fiscal do Estado republicano, quando, em 1890 passou a denominar-se Tesouro do Estado de Minas. Dessa forma, em 16 de outubro de 1891, foi criada a Secretaria dos Negócios das Finanças, pela Lei nº 6. Teve como primeiras funções, a arrecadação, fiscalização, contabilidade e escrituração da receita e despesa do estado, e os movimentos de fundo e operações de crédito. Seu primeiro regulamento, elaborado em 1892, definiu, além do Gabinete do Secretário de Estado, quatro repartições agrupadas em sua sede: Seção Central, Contabilidade, Procuradoria Fiscal e Tesouraria. Numa estrutura paralela, havia as Estações Fiscais, com as coletorias, agências, recebedorias e postos fiscais espalhados pelo território mineiro, regulamentadas por legislação imperial. Para

fiscalizar o serviço de arrecadação, havia um corpo de fiscais ambulantes, inicialmente com oito membros. A Imprensa Oficial, criada em 1891, funcionava como repartição subordinada à Secretaria de Finanças, encarregada das publicações oficiais.

Por sua vez, em 1909, a Secretaria das Finanças conta com as seguintes repartições: Gabinete do Secretário, Diretoria de Fiscalização, Inspeção do Tesouro, Contadoria, Tesouraria e Gabinete do Sub-Procurador Geral e do Auxiliar Judiciário. Em 1923, os serviços fazendários passam a ser distribuídos entre três Diretorias: da Receita, da Despesa e da Contabilidade. Ainda, em 1923, com a Lei nº 815, com o objetivo de remodelar o sistema de confecção do orçamento, em seu artigo 24, estabelece o empenho prévio das despesas, permitindo maior exatidão na apuração dos gastos.

Contudo, em 1927, é aprovada nova lei de contabilidade do Estado, que cria a Contadoria Geral. Também, em 1927 é criado na Secretaria de Finanças a Seção do Café, que aprova o regulamento para o Serviço de Exportação e Defesa do Café, sendo que, em 1930, foi anexada a Diretoria da Receita da Secretaria. Assim, em 1928 foram criadas novas repartições da Secretaria das Finanças: Gabinete do Secretário, Diretoria Geral do Tesouro, Diretoria da Receita, Diretoria da Despesa, Diretoria da Contabilidade, Gabinete do Consultor Jurídico do Estado e Procuradoria Fiscal. A Diretoria Geral do Tesouro passa a centralizar a administração da Fazenda e as repartições a ela subordinadas. Em 1945 é organizada na Secretaria das Finanças a Contadoria Geral do Estado; e em 1946 foi instituído o Conselho de Contribuintes do Estado de Minas Gerais.

Com a reestruturação administrativa geral do Estado, determinada pela Lei nº 2.877, de 4 de outubro de 1963, a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda passou a denominar-se Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). Em 1964, ficam vinculadas a SEF as seguintes entidades: Loteria do Estado de Minas Gerais, Bolsa de Valores do Estado de Minas Gerais e Companhia de Seguros de Minas Gerais; e em 1968 foi criada a Procuradoria Fiscal. Assim, em novembro de 1971 foi implantado o Instituto de Técnica Tributária (ITT), vinculado à Procuradoria Fiscal, que tinha como objetivo principal à realização de curso de treinamento e especialização para os funcionários fazendários. Também, em 1971, foi introduzida as Pagadorias Regionais da Fazenda, permitindo a pontualidade no pagamento dos funcionários e a padronização do cálculo de vantagens.

Por sua vez, em 1972, as cinquenta Delegacias Fiscais do Estado foram substituídas por onze Superintendências Regionais da Fazenda. Foram instituídas, também, as Administrações Fazendárias e Unidades Distritais da Fazenda; e implantou-se o Sistema Integrado de Assistência Tributária (SIAT), em convênio entre o Estado e Prefeituras, para atendimento das localidades onde não havia representação da Fazenda Estadual. Foi criada, ainda, a Auditoria Geral do Estado, para controle das atividades internas da Administração. No referido ano, foi adotado o princípio do caixa único e instituiu-se o regime de cotas financeiras. Com o caixa único, toda a receita centralizava-se no tesouro, enquanto a arrecadação tributária era feita pelo sistema bancário através da utilização da Guia Única de Arrecadação.

Por outro lado, em 1982, o Instituto de Técnica Tributária (ITT) foi transformado em Diretoria de Recursos Humanos. As mudanças continuaram em ritmo acelerado, sendo, também, criadas novas Administrações Fazendárias de níveis I e II. Com a reforma estrutural, ocorrida em 1985, a Diretoria de Recursos Humanos passa a denominar-se Superintendência de Recursos Humanos (SRH). Em 1989, a Procuradoria Fiscal do Estado é transformada em Procuradoria Geral da Fazenda Estadual (PGFE).

Em 1999 acontece uma grande mudança com a revisão das estruturas, o número de Superintendências Regionais da Fazenda (SRF) é reduzido de doze SRF para nove SRF. Unidades foram extintas para implementar a centralização de atividades nas Superintendências Centrais. Foram criadas as Delegacias Fiscais e novas Administrações Fazendárias.

Em 2003 aconteceu o Programa Choque de Gestão do Governo, que por meio de 63 Leis Delegadas realizou uma ampla reforma administrativa reestruturando o trabalho de vários órgãos. Neste ano a Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais passou a ser denominada Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. Dessa forma, foram criadas a Advocacia Geral do Estado (AGE), resultante da fusão da Procuradoria Geral do Estado com a Procuradoria Geral da Fazenda Estadual; a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), resultante da fusão das Secretarias de Estado de Planejamento e Coordenação (SEPLAN) e de Recursos Humanos e Administração (SERHA); e a Auditoria Geral do Estado (AUGE), resultante da fusão das áreas de auditoria da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) e da correição administrativa da SERHA. Em 2006 novas alterações com a extinção da

Superintendência do Crédito Tributário, criação de mais uma Superintendência Regional e unificação das funções de planejamento, orçamento, gestão e finanças em uma única unidade.

3.1.2 Apresentação e quadro atual da SEF/MG

A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, hoje, desempenha atividades finalísticas necessárias à obtenção dos objetivos da Administração Pública Estadual, em assuntos relacionados à política tributária, fiscal, econômica, financeira, administrativa e contábil. É reconhecida no cenário nacional, estadual e municipal pela sua excelência na inovação constante dos processos e nos serviços prestados com qualidade, pela competência funcional de seus servidores e pela seriedade e transparência de suas ações na realização dos trabalhos para o cumprimento de sua missão.

A missão institucional da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais é 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.

Seu negócio é: o provimento e gestão dos recursos financeiros do Estado.

Sua visão é: ser reconhecida como instituição de excelência no cumprimento de sua missão:

1) por possuir um fisco reconhecido como justo, eficaz e com ações transparentes;

2) por contar com um quadro de funcionários qualificados, motivados e comprometidos com o seu trabalho;

3) por responder às mudanças agindo com flexibilidade diante da variação dos cenários, político, econômico e social;

4) por alcançar o equilíbrio estrutural das contas públicas;

5) por contribuir para a transformação de Minas Gerais no melhor Estado para viver, trabalhar e investir.

Atualmente, encontram-se em exercício na Secretaria de Fazenda um total de 4.742 (quatro mil, setecentos e quarenta e dois) servidores estaduais, entre técnicos, analistas, gestores, auditores, comissionados de recrutamento amplo e servidores de outros órgãos colocados em disponibilidade da SEF, prestando serviços em todo território estadual nas suas várias unidades dispersas geograficamente.

A Secretaria de Estado de Fazenda tem a seguinte estrutura orgânica básica, conforme organograma constante do Anexo A:

I – Gabinete;

II – Assessoria Econômica;

III – Auditoria Setorial;

IV – Assessoria Jurídica;

V – Assessoria de Comunicação Social;

VI – Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças;

VII – Superintendência de Tecnologia da Informação;

VIII – Superintendência de Recursos Humanos;

IX – Subsecretaria da Receita Estadual:

a) Superintendência de Fiscalização;

b) Superintendência de Tributação;

- c) Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais;
- d) Superintendências Regionais da Fazenda, em número de até dez;

X – Subsecretaria do Tesouro Estadual:

- a) Superintendência Central de Administração Financeira;
- b) Superintendência Central de Operações Oficiais de Crédito;
- c) Superintendência Central de Contadoria Geral.

Assim, tem em sua estrutura nove Superintendências localizadas na Capital, destas, três Superintendências estão subordinadas a Subsecretaria do Tesouro Estadual, sendo denominadas de Superintendências Centrais, outras três Superintendências subordinam-se a Subsecretaria da Receita Estadual e as demais Superintendências subordinam-se ao Secretário-Adjunto da SEF. Pertence, ainda, a sua estrutura 10 Superintendências Regionais, que dividem o Estado segundo padrões de planejamento geoeconômico e outras variáveis de natureza tributária e fiscal. Em todo o Estado são 30 Delegacias Fiscais (DF), incluindo as Delegacias Fiscais de Trânsito (DFT), 40 Postos Fiscais (PF) e 149 Administrações Fazendárias (AF), com infra-estrutura de pessoal e equipamentos necessários para exercer as funções de fiscalização, arrecadação e outras de suas competências junto aos diversos municípios sob suas jurisdições.

3.1.3 Superintendência de Recursos Humanos da SEF/MG

A Unidade Administrativa de Gestão de Pessoas na Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais é representada pela Superintendência de Recursos Humanos (SRH). A SRH tem por finalidade planejar, coordenar, avaliar e executar as atividades de administração de pessoal e desenvolvimento de recursos humanos, observadas as diretrizes emanadas da administração superior, competindo-lhe:

- I) propor políticas e diretrizes relativas à administração de pessoal e ao desenvolvimento de recursos humanos;

II) planejar e supervisionar as atividades de acompanhamento sócio-funcional e avaliação de desempenho do servidor fazendário;

III) planejar, coordenar e avaliar programas de desenvolvimento de recursos humanos na área técnica, administrativa e gerencial em suas diversas modalidades;

IV) exercer outras atividades correlatas.

A SRH, hoje, está estruturada em três Diretorias:

- a) Diretoria de Administração de Pessoal;
- b) Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas; e
- c) Diretoria de Acompanhamento e Avaliação de Pessoal.

Alocados às três Diretorias e no Gabinete da Superintendência, a Superintendência de Recursos Humanos conta com 93 (noventa e três) servidores estaduais para o desempenho de suas competências legais e atribuições na condução dos planos estratégicos, visando o alcance das metas estabelecidas pela instituição no cumprimento de sua missão, para contribuir e alcançar os objetivos estratégicos, com foco na gestão eficiente dos gastos e na aplicação estratégica dos recursos programados para atender os projetos que visem alcançar a ação inserida no Programa Estruturador a serem conduzidos pela SRH.

Por sua vez, a Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas (DIDESP), fonte detentora da maioria dos dados coletados para análise deste trabalho de pesquisa, tem a finalidade de promover atividades de desenvolvimento de recursos humanos visando a valorização do servidor por intermédio da capacitação, para atender as necessidades da instituição, portanto recebe destaque especial dentro da descrição da unidade de Gestão de Pessoas neste trabalho. Assim, ao longo dos anos a Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas vem investindo na capacitação dos servidores fazendários com o desenvolvimento de treinamentos internos em cursos de atualização e aperfeiçoamento e participação em eventos externos de formação e especialização de alto nível.

Entretanto, a partir do ano de 2004 inicia-se o processo de Formulação Estratégica da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. Foi feita análise do ambiente interno, detectando a importância do planejamento, onde foram identificados pontos fortes e fracos e do cenário externo, voltado para o fortalecimento do processo de planejamento estratégico por resultados do Governo de Minas Gerais, na visualização de alcançar uma situação futura pretendida para potencializar o desempenho da instituição. No processo de Formulação Estratégica foi definido o negócio, a missão e visão da SEF/MG, que com o suporte de consultoria de planejamento, permitiu adequação das estratégias, indicadores, metas, objetivos e ações estratégicas de forma alinhada com os programas do Governo de Minas Gerais. A meta era fazer com que as diretrizes estabelecidas na Formulação Estratégica se transformassem em resultados com vistas à reorganização e modernização da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais.

Nesse sentido, dentro das diretrizes do Programa de Modernização, a Secretaria deu início à elaboração do seu planejamento estratégico, definindo ações para todas as áreas da organização. O Planejamento Estratégico da SEF/MG, com o alinhamento dos projetos a uma ação estratégica, inicia-se, coordenado pela unidade de Planejamento da Secretaria de Fazenda, sendo acompanhado em suas metas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Assim, o Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais desde sua implantação, em 2004, vem sendo avaliado e revisado para atender às mudanças dos ambientes externo e interno à organização, mas sempre centrado no cumprimento de sua missão. Para o período de 2007-2011 o Planejamento Estratégico da SEF/MG buscou o realinhamento com as diretrizes de Governo estabelecida pela gestão por resultados, cujos 60 projetos e ações encontram-se inseridos no Programa Estruturador e 2 projetos na Agenda Setorial do Choque de Gestão do Governo de Minas Gerais. Portanto, o Planejamento Estratégico da SEF para o período de 2007-2011, encontra-se balizado e coeso com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), com os programas do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e com a Lei de Orçamento Anual (LOA), instrumentos legais de planejamento do Governo de Minas Gerais.

Dessa forma, como parte integrante do Planejamento Estratégico da Secretaria, a SRH assume a responsabilidade de conduzir nove projetos estratégicos que visem alcançar a ação estratégica de “Reformular a Política de Gestão de Pessoas da SEF”, na busca de aprimorar seu papel e garantir o seu compromisso de alinhamento com os resultados. Por sua vez, cumpre, à Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas, dentre os nove projetos sob a responsabilidade da SRH, a supervisão de sete projetos estratégicos, conforme Quadro 5, abaixo identificado:

Quadro 5 – Projetos estratégicos SRH/DIDESP 2007

Ação Estratégica	PROJETO ESTRUTURADOR: MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL		
Reformulação de Política de Gestão de Pessoas	SRH 001/07 – Formação Gerencial	SRH 002/07 – Educação sem Distância	SRH 003/07 – Capital Humano
	SRH 004/07 – Mapeamento do Perfil individual	SRH 005/07 – Gestão de Pessoas	SRH 006/07 – Gerenciamento da Formação Profissional do Servidor
	SRH 007/07 – Integração e Valorização do Servidor		

Fonte: Adaptado da SPGF/SEF

Nesse sentido, o plano gerencial de cada projeto estratégico a ser supervisionado pela DIDESP/SRH deve ter o seguinte conteúdo mínimo: detalhamento de todas as ações, metas, prazos, valores e resultados que compõem o projeto; definição do agente responsável pelo projeto; definição das unidades envolvidas e dos responsáveis pela execução de cada ação do projeto; além de cronograma físico-financeiro. Considerando que várias são as fases de cada projeto estratégico, desde sua elaboração até sua execução, a Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da SRH, inserida neste contexto, vem contribuindo com a sua parte, buscando a realização das macro atividades de cada um dos projetos estruturadores sob sua supervisão, bem como no cumprimento das metas, no alcance da ação estratégica colocada sob a responsabilidade da Superintendência de Recursos Humanos da SEF/MG.

Por outro lado, pela Ordem de Serviço nº 274, de 14 de junho de 2007, do Secretário, foi criado, no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, o Comitê da Gestão Estratégica para atuar como promotor e facilitador da construção do Modelo de Inteligência e da implantação do Balanced Scorecard (BSC) e do sistema para seu monitoramento, de forma a garantir sua adoção como modelo de acompanhamento do planejamento estratégico da SEF/MG, através de indicadores do desempenho, dos objetivos estratégicos para o atendimento das iniciativas e metas estabelecidas. Dessa forma, considerando a necessidade de acompanhamento das metas e resultados, alinhado com a gestão de Estado para Resultados do Governo de Minas, a SEF/MG adota em 2007 o BSC como sistema de medição e modelo de gestão do planejamento estratégico. O Modelo de Inteligência será composto por mapas estratégicos, objetivos, indicadores de desempenho, metas e iniciativas estratégicas que permitirão alcançar a visão de futuro da SEF/MG. Assim, pela perspectiva do aprendizado e crescimento, depois de implementado, com o gerenciamento embasado no BSC, pretende-se que seja facilitado à Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da SRH, a identificação de lacunas entre o desempenho atual que se pretende superar e aquele realmente existente, servindo como direcionador para a criação de programas de capacitação, que levará a clientes internos mais satisfeitos e, conseqüentemente, resultados financeiros melhores na gestão do orçamento. O alinhamento do planejamento estratégico da SRH com a metodologia de gestão do BSC promete uma melhoria no foco das necessidades de desenvolvimento do servidor fazendário.

3.2 Capacitação de servidores fazendários

No segundo capítulo, vimos às perspectivas evolutivas que balizam atualmente a Nova Gestão Pública. Vimos como se deu o processo de mudança da Administração Burocrática para a Gestão Pública atual. À medida que a Nova Gestão Pública desenvolve-se e que seus servidores são capacitados, adquirindo saberes múltiplos, ela adquire uma grande influência sobre os cidadãos. Atualmente, quando da criação das suas estratégias, as organizações já vêm dedicando especial atenção às variáveis atinentes ao denominado “ativo intangível”, composto, entre outros, pelas redes de informações e pelas questões envolvendo as pessoas (capital intelectual, capital humano, capital organizacional, entre outras abordagens e conceituações).

Pela Resolução nº 3.684, de 18 de agosto de 2005, foi instituído no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, o Processo de Formação Profissional do Servidor Fazendário, em substituição a um modelo antigo criado na década de 90. Este processo, nos termos do art. 3º, da mencionada Resolução, é o instrumento pelo qual a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, por meio da Superintendência de Recursos Humanos, identifica as necessidades de treinamento e planejamento de suas ações, promove a alocação e o gerenciamento das fontes de recursos orçamentários e materiais, realiza os eventos previstos de qualificação, atualização, aperfeiçoamento e especialização e avalia as ações implementadas.

A capacitação de pessoas é um processo cíclico, onde busca-se sempre repassar ou reciclar conhecimentos, habilidades ou atitudes diretamente à execução de tarefas ou a otimização do trabalho. Visa direcionar a informação de forma que o desempenho desejado na organização seja alcançado através do desenvolvimento contínuo dos servidores, com ênfase nas estratégias organizacionais. Nesse sentido, a Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos tem como objetivos capacitar os servidores da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, para melhorar o desempenho e apoiar o desenvolvimento dos processos, com conseqüente melhoria de resultados na mencionada instituição. Este procedimento de capacitação é direcionado às unidades internas da SEF/MG, clientes da SRH, e descreve um conjunto de processos e atividades necessárias para capacitar e desenvolver os servidores.

Nesse sentido, faz-se necessário avaliar as ações de controle e qualidade do gasto da área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH utilizadas na capacitação dos servidores fazendários de Minas Gerais, para saber se as mesmas conseguiram atingir seus objetivos, considerando que não há possibilidades de desenvolvimento institucional sem aumentar as habilidades das pessoas.

3.2.1 Planejamento e gestão de desenvolvimento de pessoas

O planejamento de eventos de capacitação pode ser usado para guiar programas de redução de gastos e de tempos de prestação de serviços, de melhoria da qualidade do processo ou outros esforços para melhoria do desempenho da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da SRH. Pode ser usado, também, como etapa preliminar para

complementar outras técnicas como o aperfeiçoamento de indicadores de desempenho e no apoio às decisões gerenciais. O planejamento de processos é determinante no conhecimento dos eventos de capacitação, que serão realizados dentro da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da SRH. Quando se conhece o que e como se faz pode-se perceber pontos fortes e fracos na prestação dos serviços e encontrar os chamados fatores críticos de sucesso, que ajudarão na escolha de metas não financeiras, para auxiliar a gerência na gestão do controle e qualidade dos gastos.

O processo de planejamento e gestão dos eventos de formação profissional do servidor fazendário é composto das seguintes etapas, nos termos do art. 17 da Resolução nº 3684/2005:

- I) cadastramento dos eventos em banco de dados próprio;
- II) estabelecimento de prioridades de comum acordo com as unidades administrativas envolvidas;
- III) análise e adequação das propostas de treinamentos;
- IV) distribuição e classificação dos eventos e estabelecimento das datas e locais de realizações;
- V) acompanhamento do evento;
- VI) avaliação do evento e proposição de correção dos pontos críticos.

As necessidades de capacitação são identificadas pela Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da SRH com a participação das demais Unidades Administrativas da SEF/MG, através de instrumentos de pesquisa – Levantamento de Necessidades de Treinamento (LNT), conforme Anexo B, que deverão ser encaminhadas à Superintendência de Recursos Humanos, até o dia 31 de março de cada exercício, para identificar as carências no desempenho atual, que se pretende superar ou necessidade de desenvolvimento de novo conhecimento que deverão estar referenciadas em conformidade com o art. 29 da Resolução nº 3684/2005:

D) as solicitações das Unidades Administrativas devem estar vinculadas ao planejamento estratégico da SEF/MG;

II) os conhecimentos, as habilidades e as atitudes dos servidores, necessários ao bom desempenho das atividades rotineiras de cada setor;

III) os projetos e programas especiais em andamento ou previstos para os dois anos seguintes;

IV) a compatibilidade e a coerência com as competências institucionais da unidade dentro do contexto da missão da SEF/MG;

V) as lacunas de competências e as oportunidades de melhoria identificadas durante o ano no acompanhamento do desempenho dos servidores.

Apesar da Resolução que disciplina o processo definir o mês de março como período de Levantamento de Necessidades de Treinamento pela área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH, o que se verifica na verdade é que o LNT é solicitado a partir de agosto de cada ano, e o retorno das Unidades da SEF acontece nos meses de novembro e dezembro.

As solicitações pontuais de capacitação devem ser feitas apenas para atender necessidades não identificadas na fase de planejamento, podendo ser feitas pela Unidade Administrativa interessada, a partir dos desafios impostos pela definição de metas e objetivos estratégicos e melhoria de desempenho. Para tanto, os titulares das Unidades Administrativas deverão indicar os servidores que irão participar de eventos de formação profissional de acordo com a necessidade do serviço e adequação do perfil do servidor ao tipo de atividade objeto do evento, conforme explicitado no art. 9º da Resolução nº 3684/2005; e de acordo com o art. 8º da mesma Resolução: “as Unidades Administrativas deverão estabelecer rodízio de servidores na participação dos eventos de formação profissional, para possibilitar maior acesso, ao maior número possível de servidores e tratar de forma equitativa o quadro de pessoal”.

Porém, ressaltamos que somente investir em capacitação não é suficiente, é preciso que os recursos sejam aplicados da maneira correta, com foco na qualidade,

direcionados para as reais necessidades da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. Assim, enfatiza-se a importância de um LNT bem elaborado, pautado com os objetivos da instituição.

Os eventos de formação de servidores, nos termos do art. 6º da Resolução nº 3684/2005, poderão ser implementados mediante:

- I) treinamento presencial interno;
- II) educação à distância;
- III) auto-desenvolvimento;
- IV) trabalho acompanhado ou treinamento no trabalho;
- V) participação em eventos externos.

Assim, os eventos internos são elaborados para atender a demanda de conteúdo especificada pela SEF/MG e ministrados exclusivamente a servidores fazendários, por meio de instrutor interno ou contratação de profissional ou empresa para este fim; já os eventos externos, são elaborados por profissional ou empresa para atender demanda de mercado, cujo conteúdo é de interesse da SEF/MG, nos quais a participação do servidor acontece mediante preenchimento de vaga por meio de inscrição.

Por sua vez, a gestão da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas realiza a consolidação e análise crítica do Levantamento de Necessidades de Treinamento encaminhadas pelas Unidades Administrativas da SEF/MG, e posteriormente, faz reuniões com os representantes das Unidades envolvidas para discutir as demandas apresentadas, visualizando gerar o Plano Anual de Formação Profissional, conforme Anexo C. Realizadas as reuniões com os interlocutores das Unidades envolvidas, o Plano Anual de Formação Profissional dos Servidores Fazendários é elaborado de acordo com: área de conhecimento, indicativo de conteúdo, perfil do público alvo, carga horária e número de participantes estimados, levantamento de custos, custo total, abordagem técnico profissional e didática, com a definição do técnico da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas, que irá coordenar o

evento de capacitação. O desenho do Plano Anual de Formação Profissional significa o planejamento das ações de capacitação associado à estratégia da organização, após o seu diagnóstico, a fim de atingir os objetivos da capacitação que devem estar voltados às metas da organização, com redução de gastos, com qualidade, na busca de resultados eficazes. A aprovação do mencionado Plano Anual é de competência do Secretário-Adjunto da SEF/MG.

Aprovado o Plano Anual de Formação Profissional, a gestão da área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH distribui as atividades previstas no ano, de forma a equilibrar a demanda com a capacidade de realização e com o orçamento anual programado. Assim, os eventos são distribuídos considerando a competência e afinidade de cada agente para o seu desenvolvimento.

Salientamos que a necessidade de realização de eventos não incluídos no planejamento anual, desde que justificados e encaminhados com antecedência mínima que permita planejar e executar os eventos, estará condicionada a análise da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas e da Superintendência de Recursos Humanos.

Assim, depois de distribuídos os eventos entre os técnicos da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas, os mesmos procuram as Unidades envolvidas para iniciar a negociação fina, ou seja, detalhada de cada evento que consta no Plano Anual. A negociação envolve: público alvo, número de participantes, período de realização, carga horária, conteúdo programático, metodologia, instrutor, recursos e itens de avaliação para a eficácia do aprendizado e resultados positivos.

Dessa forma, o técnico da Capacitação irá elaborar um programa de treinamento que possa atender a necessidade apresentada. Se houver especificações anteriores semelhantes, o agente da Capacitação poderá utilizá-las para desenvolver o novo programa. Contudo, eventos internos que necessitam de desenvolvimento, adaptação, especificação técnica para contratação de instrutores ou instituição externa, definição adequada do conteúdo programático, metodologia, recursos, dentre outros, devem ser identificados com bastante antecedência para que o trabalho possa fluir dentro de um prazo razoável. Os eventos dessa natureza são repassados aos técnicos da Capacitação para as providências necessárias. Cumpre, por sua vez, ao técnico da Capacitação se programar para acompanhar o desenvolvimento do evento segundo sua capacidade de estar presente.

Portanto, elaborado o programa de treinamento pelo agente da Capacitação e após sua validação pela gestão da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas, uma Solicitação de Atividade de Desenvolvimento de Pessoal (SADP), conforme Anexo D, que é o instrumento utilizado pela Diretoria para controlar os diversos eventos de capacitação dos servidores fazendários realizados durante o ano, é encaminhada ao Centro de Organização de Eventos (COE) da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos.

3.2.3 Organização de eventos de capacitação de servidores fazendários

O Centro de Organização de Eventos é uma coordenação responsável pela logística de realização do Plano Anual, envolvendo a decisão junto com a equipe de Planejamento e da Capacitação das melhores soluções para oferecer um evento de qualidade. Dentro das suas funções destaca-se a execução orçamentária e financeira geral do evento, a produção gráfica do material didático, a disponibilização de local e equipamentos, a viabilização de deslocamento, hospedagem e alimentação; tudo isto para cursos externos e internos, dadas às especificidades de cada modalidade.

Todo o trabalho do COE baseia-se na SADP recebida da equipe da Capacitação, no caso de evento interno, e na solicitação das Unidades da SEF, no caso de evento externo, e todos os dados relativos aos eventos devem ser cadastrados no sistema FHRH, que tem a finalidade de controlar todos os eventos realizados pela área de Gestão de Pessoas, como também na planilha de controle (Gestão SADP), conforme Anexo E deste trabalho.

A solicitação para a participação em evento externo de formação profissional será feita pelos titulares das Unidades Administrativas mediante o preenchimento do formulário Solicitação de Atividade de Desenvolvimento de Pessoal, instrumento de controle utilizado pela Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas, conforme citado anteriormente. Assim, a mencionada solicitação deverá ser encaminhada a DIDESP/SRH, com a antecedência mínima de dez dias úteis da data de início do evento, com a indicação do nome dos servidores que irão participar do evento de capacitação. Esta SADP externa é encaminhada ao Centro de Organização de Eventos para providências. Contudo, o que se

verifica na prática não é o cumprimento deste prazo legal em grande parte das solicitações encaminhadas pelas Unidades.

Cumpra, por sua vez, ao Centro de Organização de Eventos elaborar o levantamento de custos para a participação de servidores em eventos internos e externos. A análise e aprovação dos custos, definidos na SADP, é de competência da gestão da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas e da Superintendência de Recursos Humanos, sendo também, discriminado pela gestão da DIDESP o recurso do programa que será utilizado (custeio ou estruturador). Assim, depois do evento de capacitação ser aprovado para realização, e depois de definido quem deverá ser treinado, uma convocação por e-mail é emitida ao (s) servidor (es), pelo COE, informando sobre local, horário, data, deslocamento e hospedagem (conforme o caso) e métodos de avaliação.

Salientamos que a autorização para a realização das ações do Programa Estruturador passa primeiramente por um dos Gerentes do referido programa, antes do encaminhamento da SADP para a Diretoria de Orçamento Setorial e Gestão de Gastos da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças para a liberação dos recursos orçamentários. Assim, os recursos orçamentários já discriminados no Plano Anual vão sendo liberados pela Diretoria de Orçamento Setorial e Gestão de Gastos de acordo com a demanda de SADP encaminhada pela Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas, nas fontes próprias de recursos, de forma a evitar aprovações em caráter de urgência.

Cabe, também, ao COE verificar se a entidade promotora, no caso de evento externo, consta do Cadastro Geral de Fornecedores do Estado de Minas Gerais e se toda a documentação pertinente ao cadastro ou ao credenciamento do fornecedor está dentro do prazo de validade. Esta consulta é realizada no Portal de Compras do Estado de Minas Gerais, e disponível no sítio de compras do Governo de Minas (www.compras.mg.gov.br). O credenciamento permite ao fornecedor ser contratado nos processos de aquisição de bens e prestação de serviços, inclusive os de obra, realizados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Um fornecedor só conseguirá receber empenhos do Estado, se ele estiver credenciado e este credenciamento estiver em vigor, ou seja, não houver nenhum documento vencido. Já o cadastro tem por finalidade comprovar a habilitação das pessoas físicas ou jurídicas em licitação ou inexigibilidade de licitação e nos contratos administrativos pertinentes a aquisição de bens e prestação de serviços, inclusive os de obra,

com a Administração Pública Estadual. Para tanto, é necessário conhecer o CNPJ do fornecedor no momento da consulta no sítio de compras de Minas Gerais.

Dessa forma, o COE deve providenciar junto à entidade promotora do evento externo, devidamente credenciada, a reserva da vaga ou inscrição prévia dos servidores indicados para participação no evento de capacitação. Após a liberação orçamentária pela Diretoria de Orçamento Setorial e Gestão de Gastos da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, o cadastro do empenho dos recursos necessários é realizado no SIAFI-MG. Após o empenho dos recursos, o COE contata novamente com a entidade promotora do evento para confirmar a inscrição individual de cada participante, enviando a nota de empenho, formalizando o compromisso de pagamento.

Ainda, em casos de eventos externos, em geral eventos de capacitação realizados em outros Estados, deverá ser feita pelo Centro de Organização de Eventos a reserva e compra de passagem aérea, a ser emitida por Agência de Viagens contratada. Na oportunidade será preenchido pelo servidor o formulário de “Solicitação de Diárias/Passagem” – mod. 03.02.20, conforme Anexo F deste trabalho, e disponível no site da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais (www.fazenda.mg.gov.br), na Intranet. Salientamos que eventuais despesas decorrentes de antecipação de ida ou postergação do retorno de viagem correrão por conta do próprio servidor. Da mesma forma, o servidor também poderá preencher o referido formulário no caso da necessidade de solicitação de diárias, da necessidade de uso de transportes urbanos (táxi), e também no caso de uso de passagem rodoviária intermunicipal (ônibus BH/CONFINS e vice versa), depois de detectadas as necessidades de uso em cada curso de capacitação pelo Centro de Organização de Eventos. O formulário deve ser encaminhado para o COE, que com a participação dos agentes envolvidos na execução orçamentária e financeira, medidas necessárias serão executadas para a emissão dos empenhos da despesa, de acordo com a previsão total do custo programado para cada evento e para cada elemento da despesa.

Quanto à participação de servidor em evento externo, com uso de qualquer um dos meios de transportes: aéreo, urbano e rodoviário intermunicipal; e/ou com uso de diárias, cumpre, por sua vez, ao servidor preparar o Relatório de Viagem, conforme Anexo G, quando do regresso ao seu local de trabalho e apresentá-lo, no prazo de cinco dias úteis, ao COE/DIDESP para providenciar a execução das devidas despesas (liquidações e pagamentos).

Se o evento de capacitação for interno, o deslocamento do servidor, que geralmente ocorre por meio de ônibus ou carro oficial, é de responsabilidade da sua unidade de exercício. Porém, a hospedagem e alimentação durante a realização do evento de capacitação serão providenciadas pelo Centro de Organização de Eventos. O servidor pode deslocar-se até o local do evento utilizando o sistema de diária ou pacote. Normalmente é utilizado aquele que for mais econômico.

Nesse sentido, caso o evento de capacitação seja interno, o servidor deverá participar do evento de capacitação conforme programado e assinar a lista de presença confirmando sua participação. Deverá também avaliar o curso de capacitação, através do formulário distribuído ao final, pontuando suas reais impressões e fornecendo dados e comentários para promover melhorias. Nos eventos externos o que comprova a participação dos servidores é o atestado de frequência e o certificado de conclusão do curso emitido pela entidade promotora do evento de capacitação. Atualmente, em algumas unidades da SEF/MG os servidores participantes de eventos de capacitação externos têm atuado como disseminadores do conhecimento. Para tanto, os servidores preparam uma aula sobre os conhecimentos adquiridos nos eventos de capacitação do qual participaram e repassam os conhecimentos aos outros servidores em exercício na sua unidade. Por outro lado, cabe ao gerente da unidade oferecer o apoio necessário ao servidor para que este possa aplicar os conhecimentos e habilidades recém adquiridos em suas atividades de trabalho.

Portanto, a assinatura na lista de presença dos eventos internos é de suma importância para a emissão do certificado e controle da frequência, bem como para a liquidação das notas fiscais da empresa contratada, responsável pela prestação dos serviços, caracterizando que os serviços contratados foram prestados para todos os servidores presentes da lista de frequência. A Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da SRH só emitirá o certificado para os participantes dos eventos de capacitação que obtiverem o mínimo de 85% da carga horária prevista. Da mesma forma, só será emitido o atestado de frequência para os dias em que o servidor esteve efetivamente presente.

A Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da SRH divulgará anualmente um relatório gerencial contendo as informações dos eventos de formação profissional realizados, para que cada Unidade Administrativa da SEF possa fazer a gestão de seu pessoal, com o

objetivo de que cada Unidade possa mensurar o grau de aprendizado que está inserido no contexto do trabalho e se este atende aos objetivos da organização.

3.2.3 Liquidação de notas fiscais após conferência de processos de capacitação

Relembrando, a Lei 4.320/64 apresenta a despesa em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Neste trabalho, estaremos destacando o 2º estágio da despesa, a liquidação, como descrito na execução do orçamento, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. A despesa será liquidada mediante exame prévio de sua legalidade. Assim, a liquidação será considerada como referência para o registro, controle e qualidade dos gastos, com especial atenção às disposições do Decreto nº 37.924, de 16 de maio de 1996, que dispõe sobre a execução orçamentária e financeira e que estabelece normas gerais de gestão das atividades patrimonial e contábil de órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo.

A unidade responsável pela liquidação de processos de despesa de capacitação de servidores fazendários é a Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos e o setor envolvido é o Centro de Organização de Eventos da mesma Diretoria, através dos agentes responsáveis pela execução orçamentária e financeira. Cabe a DIDESP/COE analisar e liquidar todos os processos de despesa, antes da liberação para o pagamento, respeitando a data de vencimento das notas fiscais, com exceção daqueles que, comprovadamente, necessitem de maior prazo para análise. Assim, a liquidação da despesa, pelos serviços prestados, tem por base os seguintes documentos:

- 1) o contrato/convênio, aditamento respectivo;
- 2) a nota de empenho;
- 3) pertinência da classificação da despesa;
- 4) as listas de presença (evento interno) e os atestados ou certificados de conclusão do curso de capacitação (evento externo);

- 5) a nota fiscal;
- 6) registros do FHRH;
- 7) planilha Gestão SADP.

Nesse sentido, será descrito a seqüência do fluxo de trabalho e os procedimentos referentes à conferência dos processos de capacitação pelos servidores (agentes) do Centro de Organização de Eventos, da área de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos, visando atestar as notas fiscais dos serviços prestados nos eventos de capacitação, para posterior liquidação e pagamento da despesa.

Dessa forma, para que a primeira etapa da conferência dos processos dos eventos de capacitação sejam realizados com eficiência e eficácia são necessárias as seguintes providências:

1) da necessidade de atualização diária da planilha em excel (Gestão SADP) com todos os eventos de capacitação devidamente cadastrados, com ênfase no número da SADP, na data, período do evento, entidade promotora, local do evento, número de participantes, carga horária, carga horária total do evento, estimativa de valor do custo, programa orçamentário utilizado (custeio ou estruturador), através do controle efetivo de todas as Solicitações de Atividade de Desenvolvimento de Pessoal (SADP) que entram no Centro de Organização de Eventos, tanto dos eventos programados quanto dos realizados, como também de todas as mudanças ocorridas durante o evento;

2) que o Sistema de Controle de Eventos - FHRH esteja instalado e que estejam cadastrados neste sistema todos os dados referentes aos eventos realizados, como: período do evento, carga horária e nome dos participantes;

3) que a lista de presença e a lista de atestados fornecidos pelo agente responsável pela organização do evento estejam cadastrados no FHRH. Quando se tratar de cursos de capacitação externos, será fornecido pelo agente responsável pela organização apenas a lista de convocação cadastrada no FHRH dos servidores que serão capacitados.

Assim sendo, após as providências preliminares, passamos para os procedimentos de conferência dos processos de capacitação desta primeira etapa, abaixo elencados:

1) conferir a lista de presença com a lista de atestados emitidos, nome do evento, número da SADP e nome do agente responsável pela organização do evento;

2) conferir no FHRH, através do número do evento emitido pelo sistema, se os dados cadastrados referentes ao período do evento da capacitação, da carga horária e do número de servidores participantes estão de acordo com a lista de presença;

3) certificar pelo controle da planilha do excel (Gestão SADP) se o nome do evento da capacitação confere com o número da SADP, podendo ser certificado também na planilha o nome do agente responsável pelo evento.

Assim, depois de tudo conferido, e após serem corrigidas as possíveis falhas, a planilha em excel (Gestão SADP) deverá ser atualizada com a carga horária por evento, número de participantes, carga horária total por evento, devendo constar também qual recurso orçamentário foi utilizado para cada evento de capacitação (custeio ou estruturador).

Nos termos do art. 63 da Lei 4320/64, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação tem por fim apurar:

I) a origem e o objeto do que se deve pagar;

II) a importância exata a pagar;

III) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Por sua vez, a conferência das notas fiscais com a lista de presença, com o objetivo de apurar a importância exata a liquidar, buscando certificar que o orçamento realizado para o que seria gasto corresponde com os serviços prestados, permite, assim, que as

notas fiscais sejam atestadas. Dessa forma, serão descritos os procedimentos da segunda etapa de verificação do processo de capacitação, conforme discriminados:

1) as notas fiscais entram no COE/DIDESP pelo sistema de protocolo ou são diretamente entregues pelos prestadores de serviços aos agentes responsáveis pela execução orçamentária e financeira, ou ainda, podem ser encaminhadas eletronicamente;

2) as notas fiscais são anexadas aos processos de capacitação, identificados, geralmente, pelo número da SADP (que consta na capa de cada processo), pelo nome da empresa prestadora do serviço, que se encontra discriminado na nota fiscal;

3) os processos são encaminhados aos agentes responsáveis em atestar as notas fiscais para conferência e análise;

4) a lista de presença conferida com o número da SADP é anexada ao processo de capacitação;

5) é verificado, na estimativa de custos constante da SADP, todos os itens e valores calculados, bem como os orçamentos solicitados à empresa contratada, conferindo se os valores do que foi orçado pelos fornecedores a empresa contratada, estão de acordo com os cobrados na nota fiscal. No caso do serviço ser cobrado e não constar do pedido de orçamento, verificar se existe autorização do agente responsável pelo evento, que geralmente é feita por e-mail à empresa contratada e consta do referido processo;

6) é feita a certificação do período de realização do evento, verificando seu início e término, com o objetivo de constatar se o tempo de permanência do servidor no hotel está de acordo com o previsto, analisando inclusive à distância do seu local de exercício com o local da realização do evento;

7) é conferido se o número de diárias, alimentação, lanches e outras despesas estão de acordo com a lista de presença dos servidores capacitados;

8) é verificado se a locação de equipamentos, salas e transportes cobrados nas notas fiscais foram autorizados pelo COE/DIDESP.

Portanto, caso não seja detectada nenhuma desconformidade legal com os serviços prestados, a nota fiscal, anexada ao processo de capacitação, pode ser atestada e devolvida aos agentes responsáveis pela execução orçamentária e financeira, para liquidação e pagamento da despesa.

3.2.4 Contabilização dos gastos de desenvolvimento de pessoas

A contabilização dos recursos gastos, objeto de análise desta pesquisa, são aqueles relacionados às ações de formação e qualificação profissional do servidor fazendário, onde se incluem os cursos de capacitação, os cursos de atualização, aperfeiçoamento, especialização, mestrado, como também os eventos relacionados a palestras, encontros, *workshop*, congressos, seminários, exposições, simpósios e conferências, promovidos ou contratados pela área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH.

A contabilização dos gastos permite, por intermédio do SIAFI-MG, identificar os recursos utilizados pelos ordenadores de despesa da unidade de Gestão de Pessoas na capacitação dos servidores fazendários e também, sua capacidade de gerenciá-los objetivando um melhor aproveitamento dos recursos alocados para a capacitação. O ordenador de despesa tem a autoridade e a capacidade de agir, liberando e autorizando recursos para que os eventos de capacitação aconteçam dentro dos parâmetros estratégia/custo/benefício/qualidade. Assim, a utilização dos recursos deve corresponder e ser alinhada às metas previamente estabelecidas. As informações do SIAFI-MG podem, também, ser utilizadas para verificar se os objetivos foram atingidos, conforme previsto no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e também, se foram realizados conforme o orçamento anual.

Nesse contexto, analisando a contabilização dos recursos gastos utilizados pela área de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos na capacitação dos servidores fazendários de Minas Gerais, pode-se identificar uma alteração na forma de se contabilizá-los ao longo dos anos. O enfoque inicial era que todo recurso alocado para os treinamentos de capacitação fosse utilizado em sua totalidade. Assim, quanto mais recursos fossem gastos, mais poderia-se solicitar no próximo ano. Dessa forma, o primeiro enfoque da área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH estava no registro do número de participantes e à carga horária dos eventos realizados. Neste primeiro enfoque, a carga horária

total era calculada pela soma simples da carga horária de todos os eventos, sem considerar o número de participantes, com o objetivo apenas de calcular a carga horária média por evento, o que era feito dividindo-se o somatório de todas as cargas horárias pelo número total de eventos.

Por sua vez, o segundo enfoque da gestão da área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH, a partir de 1994, com a implantação do SIAFI-MG, que centraliza e uniformiza o processamento da execução orçamentária, representou um importante passo para o controle dos gastos, ampliou a forma de contabilização dos recursos com a inserção da variável financeira, onde estimativas sistemáticas de recursos gastos são realizadas, com a finalidade de registro total do recurso gasto por cada evento de capacitação. A implantação do SIAFI-MG permitiu aperfeiçoar as condições de controle interno da área de Desenvolvimento de Pessoas. Dessa forma, o controle do gasto foi enriquecido, pois permitiu uma melhor gestão sobre em que tipo de evento aplicar os recursos orçamentários anuais de treinamento. Assim, a variável financeira aliada aos registros de carga horária por evento, número de participantes por evento, carga horária total por evento, foi um facilitador nas análises possíveis de contabilização dos recursos gastos em cada evento, na contabilização total dos recursos gastos referentes aos eventos realizados e na tomada de decisão em relação a eventos futuros, permitindo a criação do Plano Anual de Formação Profissional dos Servidores Fazendários para o exercício seguinte. Dessa forma, eventos de capacitação com uma carga horária maior são mais valorizados dentro da instituição, pois indicam que os conteúdos foram mais explorados proporcionando maior aprendizagem.

Nesse sentido, o parâmetro recurso gasto, recurso gasto total por participante, recurso gasto total por participante - hora/aula, recurso gasto total por evento, permitiu a unidade de Gestão de Pessoas embasamento para o planejamento anual. A partir da previsão dos recursos gastos formou-se uma base para uma melhor previsão da capacidade de realização dos eventos de capacitação a partir do conhecimento prévio do orçamento fiscal para o ano seguinte. Assim, informado os recursos orçamentários para o próximo ano, a unidade de Gestão de Pessoas podia desenvolver, a partir das demandas recebidas, o Plano Anual de Formação Profissional dos Servidores Fazendários a ser apresentado às diversas unidades da SEF para ciência e anuência.

Em 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas, tendo em vista a necessidade de planejamento das ações servindo como indicadores de rumo para o controle dos gastos, devendo dar transparência e publicidade aos resultados alcançados, sintetizado na meta de “melhoria do poder de gasto” e na máxima de que “não se deve gastar mais do que se arrecada”, a área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH procurou expressar a real possibilidade do gasto com a proximidade entre valores orçados e fluxo de caixa. A gestão da DIDESP/SRH continua a fazer os controles básicos de número de treinamento de capacitação realizados por ano, número total de participantes por ano e recursos gastos estimados anualmente, procurando empenhar as despesas dos diversos eventos de capacitação dentro dos limites da cota anual programada para os eventos se realizarem.

Entretanto, o ano de 2004 é marcado por uma nova forma de contabilizar os recursos gastos na capacitação dos servidores fazendários pela área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH. Neste ano inicia-se o planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, com o acompanhamento de metas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Por sua vez, recursos orçamentários são destinados para a área de Desenvolvimento de Pessoas, de fontes orçamentárias diferentes, exigindo um controle eficaz sobre a aplicação desses recursos, em virtude dos projetos aprovados internamente, e conforme as distintas metas pactuadas, com foco no objetivo estratégico de atingir o equilíbrio das contas públicas. Reuniões de controle do que foi previsto (cota anual programada), descentralizado (cota descentralizada até o mês), empenhado (cota empenhada até o mês), liquidado (efetivamente gasto por mês), realizado e acompanhamento das ações a serem realizadas são mensais, o que demanda o acompanhamento diário dos diversos eventos de capacitação, permitindo a contabilização dos recursos gastos, visando a qualidade de realização e não mais apenas a quantidade de participantes em eventos de capacitação, o que possibilita uma correção na alocação dos recursos orçamentários e no acompanhamento do cumprimento das metas previstas no PPAG 2004-2007, durante a realização do Plano Orçamentário Anual, quanto ao número de servidores capacitados por ano com o número de horas de treinamento de capacitação realizadas por ano e recursos orçamentários gastos por ano. O Quadro nº 6, conforme identificado, mostra a evolução da contabilização dos recursos gastos nos eventos de capacitação no período de 2004 a 2007:

Quadro 6 – Contabilização dos gastos nos eventos de capacitação no período de 2004 a 2007

	Anos	2004	2005	2006	2007
1	Nº Eventos	208	174	203	296
2	Nº Participantes	10.291	8.123	12.192	10.436
3	Nº Servidores SEF	4.479	4.523	4.596	4.343
4	CH Total por Evento	6.835	6.697	10.304	10.571
5	CH Total	282.360	191.410	325.095	172.988
6	CH Média por Evento	33	38	51	36
7	CH por Participante	27	24	27	17
8	CH por Servidor	63	42	71	40
9	Fonte LOA/QDD	10 e 29	10 e 29	10, 25 e 29	10, 25 e 29
10	Cota Descentralizada Anual em R\$	425.388,69	2.075.514,74	3.676.529,04	3.759.917,80
11	Despesa Liquidada - Gasto Total em R\$	412.736,02	1.838.666,90	3.388.025,28	3.683.472,24
12	Execução Anual em % Gasto na Capacitação	97,03	88,59	92,15	97,97
13	Gasto Total em R\$ por Participante	40,11	226,35	277,89	352,96
14	Gasto Total em R\$ por Participante - hora/aula	1,49	9,43	10,29	20,76
15	Gasto Total em R\$ por Evento	1.984,31	10.567,05	16.689,78	12.144,16

Fontes: Relatórios de Atividades da DIDESP/SRH e SIAFI-MG

Descrição dos cálculos encontrados no Quadro 6, no período de 2004 a 2007, nos itens de 1 a 15:

- 1) Nº Eventos – soma de todos os eventos realizados durante o ano;
- 2) Nº Participantes – soma dos participantes nos eventos por ano;
- 3) Nº Servidores da SEF;
- 4) CH Total por Evento – CH de cada evento x Nº participante do evento;
- 5) CH Total – Soma de todas as cargas horárias realizadas por ano;
- 6) CH Média por Evento – CH Total por Evento : Nº de Eventos;
- 7) CH por Participante – CH Total : Nº Participantes;
- 8) CH por Servidor – CH Total : Nº Servidor;
- 9) Fonte discriminada no QDD;
- 10) Cota Descentralizada Anual (Fonte SIAFI);

- 11) Despesa Liquidada - Gasto Total Anual (Fonte SIAFI);
- 12) Execução Anual % - $\frac{\text{Gasto Total} \times 100\%}{\text{Cota Anual Descentralizada}}$;
- 13) Gasto Total por Participante - Gasto Total : N° Participantes;
- 14) Gasto Total por Participante hora/aula – Gasto Total por Participante : CH por Participante;
- 15) Gasto Total por Evento – Gasto Total : N° Eventos.

Assim, no período de 2004 a 2007, com as informações sobre número de servidores capacitados por ano, número de horas de treinamento de capacitação realizados por ano, recursos utilizados por evento de capacitação, por participante, por participante hora/aula e recursos gastos por ano no processo global de capacitação fornecem subsídios a área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH, para a tomada de decisões e planejamento das atividades a serem desenvolvidas, bem como para melhor controle sobre o andamento e execução dos processos relacionados aos eventos de capacitação dos servidores fazendários. As informações, também, são necessárias para aferição da qualidade, economicidade, eficiência e eficácia, visando o cumprimento das metas propostas no PPAG 2004-2007: número de servidores capacitados por ano e número de horas de treinamento realizadas por ano.

4 APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DA PESQUISA

4.1 Apresentação

O objetivo deste capítulo é apresentar a interpretação da pesquisa qualitativa sobre o estudo realizado. Sua base foi à revisão da literatura apresentada no segundo capítulo, a análise da documentação disponível, fornecida pela Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos, o Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais, bem como a interpretação do processo de formação profissional dos servidores fazendários descritos no terceiro capítulo.

Após as aplicações realizadas na pesquisa documental, foram analisadas as diversas informações obtidas sobre o controle gerencial da área de Desenvolvimento de Pessoas, e mais particularmente ao planejamento e gestão do orçamento, sendo confrontadas com as questões apresentadas pelos diversos autores da revisão de literatura. Através destas pesquisas buscou-se avaliar as ações de controle e qualidade do gasto da área de Desenvolvimento de Pessoas efetivadas na gestão do orçamento referente à capacitação dos servidores fazendários, compreendendo os aspectos estratégicos e comportamentais utilizados na gestão orçamentária como ferramenta de controle gerencial.

4.2 Interpretação da pesquisa

Para a interpretação dos resultados na pesquisa qualitativa realizada na área analisou-se o perfil da gestão do orçamento da área de Desenvolvimento de Pessoas; a integração do planejamento ao orçamento de desenvolvimento de pessoas; a regularidade das fases da despesa e a instrução dos processos de capacitação e o controle interno e a execução do orçamento. Foi considerado também: o Balanced Scorecard como ferramenta de gestão, o levantamento das necessidades de treinamento e o orçamento.

4.2.1 Perfil da gestão orçamentária da área de Desenvolvimento de Pessoas

Observa-se que a área de Desenvolvimento de Pessoas possui um foco centrado em decisões de curto prazo segundo um plano de trabalho anual pré-definido (Plano Anual de Formação Profissional do Servidor Fazendário), demonstrando que o fator que

baliza todos os recursos orçamentários utilizados é uma política de cumprimento de metas físicas e financeiras, e do volume de trabalho realizado dentro dos prazos anuais estabelecidos. Esta constatação é firmada pela análise dos relatórios anuais da mencionada área. Assim, analisando o histórico da contabilização dos gastos pela área de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos, pode-se constatar uma evolução na forma de se contabilizá-los ao longo dos anos. A partir do acompanhamento dessas evoluções podemos identificar que inicialmente a preocupação da referida área estava focada basicamente no registro do número total de eventos realizados, no número total de participantes e em valores gastos estimados nos diversos eventos de capacitação. Era considerado importante, neste primeiro enfoque, a quantidade de participantes de um mesmo evento e a quantidade de turmas realizadas para um mesmo evento, demonstrando que o evento era relevante e de importante conteúdo, pois foi transmitido para um grande número de participantes. Neste primeiro enfoque não havia preocupação da área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH com a contabilização dos recursos gastos.

Contudo, os controles estabelecidos com a contabilização dos recursos gastos pela área de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos foi sendo enriquecido com a inserção da variável financeira, com a implantação do SIAFI-MG, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a construção do planejamento estratégico na SEF/MG e com a implementação a partir de 2007 do BSC. Para o período de 2004 a 2007 os controles dos recursos gastos nos eventos de capacitação tornam-se mais minuciosos, em função das metas estabelecidas e pactuadas. A contabilização dos recursos gastos nos diversos eventos de capacitação passam a ser mensais, demandando um rigoroso controle interno. O acompanhamento externo do cumprimento das metas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão aumenta o controle dos processos de capacitação, mas pelos levantamentos realizados no estudo de caso não se pode afirmar que os dados extraídos desse procedimento não vem gerando informações ou se estas não estão sendo sistematicamente utilizadas pela gestão da área.

A busca pela melhoria da qualidade do gasto acontece em alguns pontos do processo, basicamente nos procedimentos do Centro de Organização de Eventos de contratação de serviços, uma vez que é orientado para solicitar descontos nos preços, mais em função do grande volume de contratações, seja em eventos externos ou internos. A DIDESP monitora algumas variáveis de caráter não financeiro, entretanto, só considera no modelo de

gestão do orçamento os reflexos de algumas melhorias em indicadores não financeiros, analisados isoladamente, e visando a melhoria do atendimento aos clientes internos.

Na análise, efetuada com base na revisão de literatura, verificou-se que o orçamento deve contribuir para o alcance das estratégias e estimular o comportamento das pessoas para o alcance dos objetivos organizacionais. No entanto, baseado no estudo de caso realizado, constatou-se que a utilização isolada do orçamento não contribui, nem atende aos requisitos de um instrumento de controle de gestão. Neste sentido, faz-se necessário à utilização de ferramentas complementares no intuito de que este processo ocorra de uma maneira sistematizada.

4.2.2 Integração do planejamento ao orçamento de desenvolvimento de pessoas

O problema aqui parece ser que existe um orçamento ligado ao Plano Anual de Formação Profissional e no momento da execução deste Plano outros cálculos são feitos e o agente que os faz nem mesmo conhece ou consulta o Plano.

A integração não representa, na prática, um instrumento eficiente de gestão da área de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos, com várias restrições, comprometendo os resultados. O planejamento do orçamento da mencionada área é parcialmente consultivo. Neste caso, alguns agentes não envolvidos no processo de planejamento do orçamento são solicitados a opinar sobre demandas que deveriam estar sendo controladas pelo Planejamento da área de Desenvolvimento de Pessoas. Para o estabelecimento dos valores planejados, muitas vezes há o procedimento de “folga orçamentária”, ou seja, são estabelecidos valores superavaliados para fazer face a eventuais incertezas nos critérios de estimativas utilizados. Após a definição do orçamento, as metas não são divulgadas para todos os agentes envolvidos e responsáveis pelo processo de capacitação dos servidores fazendários. Assim, o próprio valor destas metas é distorcido em função dos procedimentos habituais de planejamento da orçamentação, tais como a “folga orçamentária” e os critérios técnicos utilizados para as estimativas do planejamento orçamentário de formação profissional do servidor fazendário.

O processo técnico de elaboração do orçamento, no caso estudado, consistiu na elaboração das estimativas baseadas em valores históricos de planos anteriores, ajustados a

eventuais decisões operacionais, podendo não contemplar modificações na dinâmica do negócio, que poderiam acarretar em diferente priorização de recursos.

4.2.3 Regularidade das fases da despesa e instrução dos processos de capacitação

A execução das despesas na área pública está albergada na Lei 4320/64. Por força de tal ordenamento, foi detectado que a Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da SRH tem observado isto com bastante atenção. A área tem verificado a legalidade do empenho, relativamente à tempestividade (emissão prévia do empenho), legitimidade (emissão por autoridade competente), compatibilidade com o instrumento de origem (contrato, convênio, solicitação de diária, solicitação quanto aos meios de transportes utilizados: aéreo, urbano e rodoviário intermunicipal) e pertinência da classificação da despesa. Tem sido verificada também a legalidade da liquidação da despesa. A área tem dado especial atenção às disposições contidas no Decreto nº 37.924, de 16 de maio de 1996, atentando-se para o documento comprobatório da despesa (nota fiscal ou equivalente), a definição da importância exata a pagar e a emissão da nota de liquidação por autoridade competente.

Foi verificado que a DIDESP tem instruído corretamente os processos de capacitação, bem como realizado a conformidade da documentação que originou a despesa e a regularidade das fases da despesa, fazendo um acompanhamento constante da execução da despesa, em obediência aos preceitos legais.

4.2.4 Controle interno e a execução do orçamento

O controle interno nos processos de formação profissional dos servidores fazendários é de fundamental importância para a qualidade do gasto dos recursos utilizados. Foi observado que, atualmente, este controle é realizado com bastante critério pela área de Desenvolvimento de Pessoas.

A conferência e o atestamento das notas fiscais dos serviços prestados para os eventos de capacitação se realizarem, sejam eventos internos ou externos, são feitos dentro do Centro de Organização de Eventos, com supervisão direta da Coordenadora do COE. Todo trabalho de conferência das notas fiscais é articulado com a frequência, em casos de eventos

internos, e com o certificado de conclusão do curso ou atestado de frequência, em casos de eventos externos. Este cuidado de conferência é verificado em todo o processo dentro do COE.

O agente que executa o orçamento, dentro do COE/DIDESP, não é o mesmo que atesta a nota fiscal. Este fato agrega valor a qualidade da execução do orçamento, bem como fornece mais eficácia aos executores do orçamento, reforçando que o controle foi previamente estabelecido, antes da liquidação da nota fiscal dos prestadores de serviços.

Outro procedimento importante observado é o controle diário da Gestão SADP. Este controle tem sido um facilitador na execução do orçamento. O executor do orçamento em caso de dúvidas acerca do número da SADP, nome do evento, distorções nos valores orçados, período do evento, nome do responsável pelo evento, programa que irá custeá-lo, reporta-se freqüentemente a Gestão SADP para consulta.

4.2.5 BSC, levantamento das necessidades de treinamento e orçamento

A análise documental evidenciou que a Superintendência de Recursos Humanos está adotando um sistema de gestão fundamentado no alinhamento estratégico, uma vez que o LNT vincula as demandas por capacitação aos diversos projetos ou ações estratégicas das Unidades Administrativas da SEF/MG, somado à iniciativa de adotar como indicador de resultado da área de Desenvolvimento de Pessoas a priorização de eventos com enfoque estratégico para a Secretaria. A SRH tem buscado estruturar os processos internos de gestão, planejamento, capacitação, organização de eventos, execução e acompanhamento focalizando os objetivos institucionais dentro dos diferentes setores. Contudo, falta uma linha de comunicação entre os setores da DIDESP, que proporcione a compreensão do aprendizado estratégico e o envolvimento de todos os servidores. Falta uma compreensão clara, tanto da gestão e principalmente dos servidores para se atuar estrategicamente dentro da SRH, em relação à nova forma de gestão e seus objetivos.

A falta de informação e integração entre os setores envolvidos no processo de formação profissional do servidor fazendário, que culmina na execução orçamentária do evento, tem comprometido a efetividade da qualidade da gestão orçamentária da área de Desenvolvimento de Pessoas. O compartilhamento de informações deve ser buscado para que

a área consiga um desempenho superior junto a seus processos internos, que levará a clientes mais satisfeitos e conseqüentemente, resultados financeiros melhores.

Como apresentado no caso, a DIDESP identifica as necessidades de treinamento com a participação das Unidades Administrativas da SEF/MG. O LNT é solicitado em agosto e o retorno acontece no período de novembro a dezembro, sendo que as Unidades da SEF identificam suas necessidades sem conhecer o detalhamento e os limites do orçamento planejado, uma vez que a DIDESP não informa ou disponibiliza este dado. Um outro problema foi levantado, o orçamento da SEF é definido em julho/agosto de cada ano e o detalhamento do Plano ocorre em dezembro, sendo definido somente neste momento o quanto será alocado de recurso para as necessidades de treinamento de cada Unidade, ou seja, não há um processo de pensar o que a Secretaria precisa para depois definir-se quanto de recurso será necessário, mas de verificar o que é possível realizar dentro do recurso disponibilizado para a área de Desenvolvimento de Pessoas.

Os dados mostram um pequeno avanço no processo de planejamento do orçamento da área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH com a organização programática. Uma vez definidas as prioridades das Unidades, as ênfases na ação, cabem ao nível de gerência, escolher aquelas atividades ou projetos, que coerentes com os objetivos da Unidade devem ser executados, entretanto, este processo ocorre sem grandes detalhamentos, com meta muito geral, ainda na lógica do que se pode realizar a partir do recurso disponibilizado.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho propôs estudar a gestão do orçamento e a utilização das ações de controle e qualidade do gasto da área de Desenvolvimento de Pessoas na capacitação dos servidores da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. A partir da interpretação das informações recolhidas com a pesquisa de campo realizada na Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos da SEF/MG, e apoiando-se no referencial teórico, instrumento que dá sustentação ao respectivo trabalho, foi possível chegar a diversas conclusões.

Assim, em relação às ações de planejamento na gestão dos recursos orçamentários, pode-se concluir que, apesar de estar sempre em evidência nos relatórios de gestão, tais ações de planejamento, ainda não estão completamente consolidadas, não ocorrendo discussões com a participação de todos os agentes envolvidos, que serviriam como guia para uma melhor execução orçamentária.

Constatou-se, pela pesquisa, que os instrumentos de comunicação interna da área de Desenvolvimento de Pessoas são considerados deficientes. A falta de uma comunicação mais ativa entre os diversos setores e agentes envolvidos prejudica o processo de gestão do orçamento, controle e qualidade do gasto, criando resistências à interação de servidores, aumentando a distância entre o nível tático e operacional e gerando descomprometimento dos servidores que não foram envolvidos diretamente no processo. Verifica-se que o processo de planejamento das ações poderia ser mais participativo, tanto na elaboração das propostas de trabalho (objetivos e diretrizes), como na tomada de decisão, uma vez que diferentes setores interagindo em sintonia permitiria a construção de um plano compreendido por todos e de mais fácil execução.

A pesquisa evidenciou, também, que as ações de gestão e execução do orçamento da área de Desenvolvimento de Pessoas são realizadas de forma adequada, obedecendo aos ditames da Lei, posto que tratam-se de atos administrativos, e todo ato administrativo é regido por forças normativas. Contudo, uma maior integração entre os agentes responsáveis pelo planejamento, execução e controle permitiria uma melhor gestão na medida em que os documentos de controle sejam produzidos corretamente, os prazos sejam obedecidos e os recursos corretamente gastos e registrados.

Constatou-se, ainda, que o BSC como ferramenta de acompanhamento de resultados não atingiu a área de orçamento e controle do gasto da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas, não sendo identificados indicadores específicos para a área no Mapa Estratégico da SRH, seja em relação ao processo de gestão dos recursos ou em relação aos resultados de qualidade do gasto.

Outro ponto a ressaltar, por derradeiro, refere-se a contabilização dos recursos gastos, hoje realizada pela área de Desenvolvimento de Pessoas da SRH, que indicam apenas a eficiência das ações da área, pois demonstram sua capacidade de realização segundo um plano anual de trabalho pré-estabelecido e do cumprimento de metas físicas e financeiras. Não há indícios de que a contabilização do alcance das metas são utilizadas na construção de aprendizagem estratégica para a definição dos planos dos anos seguintes.

Feitas essas observações, recomenda-se um maior investimento na comunicação e envolvimento dos diversos agentes da área de Desenvolvimento de Pessoas no processo de planejamento para facilitar a execução e os devidos controles orçamentários; bem como a implementação da filosofia do BSC, criando indicadores de resultados específicos para o controle orçamentário/financeiro visando a qualidade do gasto.

A implementação do BSC específico poderá gerar, no médio prazo, uma fonte rica de informações para as decisões futuras de planejamento e execução do gasto na área de Desenvolvimento de Pessoas da Superintendência de Recursos Humanos da SEF/MG.