

Carlo Faluba Marques

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO DE MINAS
GERAIS: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS PÓS
2003

Belo Horizonte
2015

Carlo Faluba Marques

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO DE MINAS
GERAIS: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS PÓS
2003

Monografia apresentada a Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da
Fundação João Pinheiro, como requisito
parcial para conclusão da graduação no Curso
Superior de Administração Pública.

Orientador: Sílvio Ferreira Júnior.

Belo Horizonte
2015

Marques, Carlo Faluba

M357e Evolução das despesas com pessoal no Poder Executivo de Minas Gerais: uma análise no contexto das reformas administrativas pós 2003 / Carlo Faluba Marques – Belo Horizonte, 2015.
59 p. : il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Sílvio Ferreira Júnior

Referência: f. 56-59

1. Servidor público – Minas Gerais. 2. Poder Executivo – Minas Gerais. 3. Choque de gestão – Minas Gerais. 4. Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Ferreira Júnior, Sílvio. II. Título.

CDU 353.08(815.1)

Carlo Faluba Marques

Evolução das despesas com pessoal no Poder Executivo de Minas Gerais: uma análise no contexto das reformas administrativas pós 2003

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Banca Examinadora

Professor Doutor Sílvio Ferreira Júnior, orientador, Fundação João Pinheiro

Professora Doutora Fátima Beatriz Carneiro Teixeira Pereira Fortes, avaliadora,
Fundação João Pinheiro

Professor Mestre Renato Vale Santos, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 9 de junho de 2015.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades e obter todas as conquistas da minha vida;

À Fundação João Pinheiro pela condução da minha formação nesses quatro anos e por propiciar as melhores condições para o desenvolvimento da graduação;

Ao Prof. Dr. Silvio Ferreira Jr., meu orientador. Pelo apoio e transmissão de conhecimentos indispensáveis nos momentos de dúvidas e na construção deste estudo, sempre dando sugestões e mostrando o melhor caminho a ser seguido;

À equipe do NEADP, por toda a experiência proporcionada pela oportunidade de estágio;

Aos colegas do CSAP XXVIII, pela convivência harmoniosa e aprendizado durante todo o curso;

Aos meus familiares, em especial minha mãe e irmã, que sempre me deram suporte durante toda a caminhada;

A todos que de alguma forma contribuíram na construção deste trabalho.

MUITO OBRIGADO!

RESUMO

O servidor público é o principal recurso que o estado possui para a execução de suas atividades, estas necessárias à provisão dos bens e serviços públicos de sua competência para a sociedade. Dada sua importância para oferta direta desses serviços públicos, os servidores do Poder Executivo correspondem a maior parte do quantitativo e gasto de pessoal do estado, de modo que se justifica estudar a evolução das despesas com pessoal do Executivo ao longo dos anos. Dessa forma, este trabalho tem como objetivo geral avaliar a evolução das despesas com pessoal, no período pós 2003, nos diferentes setores de atuação do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, a partir das reformas promovidas através do chamado Choque de Gestão e da Lei de Responsabilidade Fiscal, utilizando de um conjunto de indicadores de despesa para esta categoria de gastos. Para tal, este trabalho contextualizará o período anterior passando pelas diversas reformas do Estado Brasileiro, renegociação das dívidas estaduais e Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para chegar até o contexto mineiro do modelo gerencial de administração pública implementado pelo Choque de Gestão no estado de MG e o seu modelo de gestão de pessoas. Será utilizada para o estudo uma pesquisa bibliográfica e documental e, além disso, procedimentos analíticos que envolvem métodos quantitativos para melhor análise e discussão dos resultados sobre evolução da despesa com pessoal no estado, dando um panorama da situação de 2003 até os dias atuais, alinhados com os limites legais determinados para o gasto com pessoal.

Palavras-chave: Despesas com Pessoal; Reformas Administrativas; Modelo Gerencial; Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

The public server is the main feature that state has to perform its activities, these necessary to the provision of public goods and services within its competence to society. Given its importance for direct supply of these public services, the servers of the Executive Power correspond most of the quantitative and expenditure of state personnel, so that it is justified to study the evolution of the costs of executive staff over the years. Thus, this research has as main objective to evaluate the evolution in personnel expenses, in the period after 2003 in different sectors of activity of the executive power of the state of Minas Gerais, from the reforms promoted by the so-called Management Shock and Law Fiscal Responsibility, using a set of spending indicators for this category of spending. To this end, this research will do a historic of the period passing through several Brazilian state reforms, renegotiation of state debts and Fiscal Responsibility Law - FRL to reach the mining context of the management model of public administration implemented by the Management Shock in the state of Minas Gerais and your people management model. Will be used to study a bibliographic and documentary search and, in addition, analytical procedures that involve quantitative methods for better analysis and discussion of the results on the evolution of personnel expenditures in the state, giving an overview of the situation in 2003 until today, aligned with legal limits for spending on personnel.

Keywords: Personal Expenses; Administrative Reforms; Model Management; Fiscal Responsibility Law.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da dívida pública estadual.....	20
Tabela 2 – Evolução das despesas com remuneração de pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e evolução de alguns dos indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal	43
Tabela 3 – Evolução do número de pagamentos efetuados com remuneração de pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade	45
Tabela 4 – Evolução da distribuição percentual do número de pagamentos efetuados com remuneração de pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade	46
Tabela 5 – Evolução das despesas totais efetuadas com remuneração de pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade	47
Tabela 6 – Evolução da distribuição percentual das despesas totais efetuadas com remuneração de pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade	49
Tabela 7 – Evolução das despesas totais brutas com pessoal em relação à receita corrente líquida no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade	50
Tabela 8 – Evolução dos valores médios dos pagamentos efetuados com pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade	52

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Considerações iniciais.....	8
1.2 Importância e objetivos da pesquisa	11
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	14
2.1 Reformas do Estado Brasileiro e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.....	14
2.2 Renegociação das Dívidas Estaduais.....	18
2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.....	24
2.4 O Choque de Gestão no Estado de MG	27
2.4.1 Choques da Primeira Geração.....	29
2.4.2 Choques da Segunda Geração.....	31
2.4.3 Choques da Terceira Geração	32
2.5 A Gestão de Pessoas no Choque de Gestão em Minas Gerais	32
2.5.1 Avaliação de Desempenho.....	33
2.5.2 Reestruturação das Carreiras.....	36
2.5.3 Realinhamento de Competências.....	38
3 PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS	40
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

1.1 Considerações iniciais

A década de 1970 e 1980, diante de uma forte crise econômica, foi propulsora de um debate acalorado, dentro dos governos e toda sociedade, sobre o tamanho e o papel que deve desempenhar o Estado e o grau de intervenção que deve ter na economia. Nesse contexto de crise e crescentes demandas e complexidades, tornava-se evidente a importância e a necessidade de medidas que promovessem reformas no Estado com o objetivo de superar os problemas apresentados de acordo com cada situação.

Segundo Abrúcio (1997), o tipo de Estado que começa a se esfacelar nos anos 70 tinha três dimensões interligadas: econômica, social e administrativa. A primeira era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, buscando o pleno emprego e desenvolvimento nacional. O *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social que tinha o objetivo principal de produzir políticas públicas para garantir o suprimento das necessidades básicas da população correspondia a dimensão social. Por fim, o modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, neutralidade e a racionalidade do aparato estatal administrativo.

Guimarães (2003) apresenta quatro fatores socioeconômicos que contribuíram fortemente para o início dessa crise do Estado contemporâneo. O primeiro fator está relacionado com a crise econômica mundial gerada pelas crises do petróleo de 1973 e 1979, que redundaram na recessão dos anos 80, afetando de maneira significativa o Estado, que entrou numa grave crise fiscal. O segundo está relacionado com a crise fiscal do Estado, uma vez que, após terem crescido por décadas, os governos, em sua maioria, não tinham mais como financiar seus déficits. O terceiro está relacionado com a situação de ingovernabilidade, em razão da incapacidade do governo em atender as demandas sociais. O último fator está relacionado com a globalização e todas as transformações tecnológicas que modificaram a lógica do setor produtivo.

Segundo o mesmo autor, o período da década de 1980 foi batizado de “Década Perdida”, no Brasil e em diversos países da América Latina, e marcado pela crise da dívida externa, baixos índices de crescimento econômico, desemprego e pelo descontrole inflacionário, apesar das tentativas de estabilização por diversos planos econômicos.

Segundo MARE (1995), o modelo burocrático que vigorava, principalmente, a partir da segunda metade do século XIX, surgiu como forma de combater o patrimonialismo

na administração pública tendo como princípios a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Porém, com o crescimento do papel do Estado na sociedade, essa rigidez e o excesso de controle e formalismo focado para si, trouxe junto uma ineficiência no cumprimento do objetivo maior do Estado que é a prestação de serviços de qualidade para os cidadãos e levou ao esgotamento desse modelo burocrático.

Diante disso, buscou-se, então, uma mudança radical na maneira pela qual a administração pública devia organizar-se. Essa estratégia de enfrentamento ficou conhecida como Nova Gestão Pública (*New Public Management* ou NGP) e nasceu da iniciativa privada sendo adaptada para o setor público. Esse chamado modelo gerencialista de administração pública foi adotado inicialmente por Inglaterra e Estados Unidos e depois de forma generalizada em diversos países (ANDRADE; MARINI; QUEIROZ, 2002). Capobianco *et al* (2013) diz que visava-se uma substituição do modelo burocrático pelo gerencial baseado nos resultados, eficiência, redução do tamanho do Estado e introdução do conceito do “cidadão-cliente” para melhor prestação de serviços para sociedade.

Andrade, Marini e Queiroz (2002) destacam, de forma sintetizada, de três movimentos centrais, orientados pelo modelo gerencialista, focalizado nos resultados, eficiência e eficácia, que devem ser observados na reforma do Estado e seu aparato administrativo:

- Busca permanente do aumento a eficiência da máquina pública, por intermédio da racionalização e do incremento a produtividade (“fazer mais com menos”);
- Melhoria contínua da qualidade na prestação dos serviços públicos, visando a atender aos requerimentos da sociedade no que diz respeito às demandas sociais básicas (“fazer melhor”);
- Resgate da esfera pública como instrumento de expressão da cidadania e fórum do aprendizado social (“fazer o que deve ser feito”).

Ainda cabe ser ressaltado que, entre 1985 e 1994, o Brasil passou por um período conturbado, marcado pela crise inflacionária, e também pelo crescente endividamento da União e dos demais entes federados e grande instabilidade política. Essa instabilidade decorreu do processo de descentralização e do desajuste monetário e fiscal que marcaram a década de 80 e o início do período democrático, o que exigiu novas medidas macroeconômicas e constitucionais (reforma constitucional) por parte do poder central. Desse modo, havia a necessidade de uma reforma administrativa, pois o aparelho estatal devia

acompanhar a modernização social induzida pela CF/88 e também corrigir os vieses provocados por ela e o aumento do tamanho do Estado e papel nas prestações de serviços sociais (Dias, 2013).

Logo, Dias (2013) diz que, a partir de 1994, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, formula uma ampla reforma administrativa, o Plano Diretor de Reforma do Aparato do Estado de 1995, baseado nesse modelo gerencial e marcado pelo foco nos resultados, eficiência, redução estatal, por exemplo, com as privatizações, e, principalmente, responsabilidade fiscal. Em 1995, criou o MARE (Ministério da Administração da Reforma do Estado) ganhando força a reforma e a sua coordenação. A implantação desse novo modelo tornava fundamental o investimento no desenvolvimento do seu aparato estatal por parte União, estados e municípios, mesmo que sejam feitos em graus diferenciados entre as esferas.

Destaca-se ainda o Programa de Ajuste Fiscal proposto para os governos estaduais, aprovado pela Lei 9496/97, de 11 de setembro de 1997, foi importante medida dentro desse conjunto de reformas e estabeleceu uma nova forma de renegociação entre a União e os Estados, exigindo que estes se comprometessem, via contrato, a respeitar um conjunto de metas pré-estabelecidas, dentre as quais a de obtenção de superávits primários e a diminuição da relação da dívida – receita anual (GUIMARÃES, 2003).

Segundo Ferreira Júnior (2005), citado por Silva (2009), o quadro do governo brasileiro ainda em crise fiscal e cambial, forte desvalorização cambial devido à fuga de capitais e com aumento expressivo da dívida pública, que era atrelada ao dólar, o Estado se fez obrigado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional - FMI – sendo aprovado um acordo em dezembro de 1998 e reformulado em março de 1999 -, que passou a exigir adoção de forte restrição orçamentária e busca de superávits primários crescentes e sucessivos, como contraprestação dos empréstimos recebidos.

A partir desse novo contexto e novas exigências, Guimarães (2003) diz que além das medidas tomadas na esfera federal para controlar os gastos públicos, via instrumento do Programa de Ajuste Fiscal, foi aprovado pelo Congresso Nacional, em maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que, partindo do diagnóstico de que o endividamento público era resultado da gestão irresponsável dos seus administradores, estabelecia regras, limites e controles para uma ação planejada, preventiva e transparente nos três níveis de governo, em especial para as despesas de pessoal e para a dívida consolidada líquida dos governos.

Nesse sentido, a LRF tornou-se marco importante na composição e consecução do tripé de sustentação da política econômica do país que buscava a estabilização através de: a) taxa de câmbio flutuante, com plena mobilidade de capitais; b) regime de metas de inflação, com autonomia do Banco Central para fixar a taxa de juros e c) regime de metas para os superávits primários (FERREIRA JUNIOR, 2005, *apud* SILVA, 2009).

1.2 Importância e objetivos da pesquisa

Segundo Nascimento (2002), os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Entre 1996 e 2000, o conjunto dos Estados brasileiros gastou em média, 67% de suas receitas líquidas (receitas disponíveis) com pagamento de pessoal. Esse percentual expressivo explica o fato de a LRF eleger as despesas com pessoal um dos principais alvos de controle, estabelecendo limite de gasto de no máximo 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), para estados e municípios, sendo que no Poder Executivo, o limite é de 49% da RCL.

Em meio a este contexto, o Estado de Minas Gerais passou a estar sujeito ao cumprimento tanto dos dispositivos da LRF quanto das cláusulas do Contrato, relativo ao refinanciamento de dívidas celebrado entre União e Estado (GUIMARÃES, 2003). No intuito de contornar a sua debilitada situação fiscal, o estado de Minas Gerais se destacou na implantação do modelo gerencialista, denominado Nova Gestão Pública, sendo referência para outros estados dessa nova forma de administração pública. Foi realizada no contexto mineiro uma reforma administrativa chamada de Choque de Gestão e o principal problema enfrentado pelo estado era o déficit fiscal que foi “combatido” através das diretrizes gerenciais como o foco em resultados, redução das despesas, alinhamento estratégico e actualização de resultados, junto às secretarias, órgãos e também com os servidores públicos (DIAS, 2013).

Destaca-se, no âmbito da sua reforma administrativa, a preocupação do governo do Estado com a readequação da despesa com pessoal através de um processo de reestruturação das carreiras do quadro de pessoal do estado de MG, incluindo também a redefinição das competências e imposição de metas e premiação em proporção do grau de produtividade alcançada pelo servidor e órgão no qual está lotado, com a introdução da avaliação de desempenho (AD).

O servidor público é o principal recurso que o estado possui para a execução de suas atividades, estas necessárias a provisão dos bens e serviços públicos de sua competência para a sociedade.

Dada sua importância para oferta direta desses serviços públicos, os servidores do Poder Executivo correspondem a maior parte do quantitativo e gasto com pessoal do estado, de modo que se justifica estudar a evolução das despesas com pessoal do Executivo ao longo dos anos.

Dentro as justificativas para esse realinhamento do pessoal está a necessidade de otimizar as despesas com pessoal, no sentido de se evitar gastos desnecessários e ao mesmo tempo incentivar os servidores na busca pela eficiência e qualidade na execução de suas atividades, resultando, em ótima instância, na sua valorização e na melhoria dos serviços prestados a sociedade.

Além disso, a oferta de bens e serviços públicos requer um contingente de servidores em quantidade minimamente satisfatório e plano de carreiras, cargos e salários adequados a garantia da qualidade dos serviços prestados. O atendimento a essas condições reflete como elementos motivadores ao aumento das despesas com pessoal. Por outro lado, a LRF controla e limita a expansão dos gastos com pessoal, mas não estabelece os percentuais razoáveis ou eficientes para o estado e suas secretarias e órgãos executarem suas atividades.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo geral avaliar a evolução das despesas com pessoal nos diferentes setores de atuação do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, a partir das reformas promovidas através do chamado Choque de Gestão e da Lei de Responsabilidade Fiscal, no período pós 2003, utilizando de um conjunto de indicadores de despesa para esta categoria de gastos.

Pretende-se analisar não somente a evolução das despesas totais no Poder Executivo, incluindo sua adequação aos limites da LRF, como também pretende-se analisar a evolução dessas despesas nos diferentes setores de atividade do Executivo, procurando investigar possíveis diferenças e semelhanças entre esses setores no que tange a aspectos como valores médios dos pagamentos efetuados, número de pagamentos efetuados, tendência contencionista ou expansionista, dentre outros.

Dessa forma, este trabalho apresenta os seguintes objetivos específicos:

- (a) Analisar a evolução da despesa de pessoal no Poder Executivo e sua adequação aos limites da LRF;

- (b) Analisar a evolução da despesa bruta com pessoal em relação à receita corrente líquida para diferentes setores de atividade do Poder Executivo
- (c) Analisar a evolução do número de pagamentos efetuados com remuneração de pessoal, discriminadas por setores de atividade do Poder Executivo;
- (d) Analisar a evolução das despesas com remuneração de pessoal, discriminadas por setores de atividade do Poder Executivo;
- (e) Analisar a evolução dos valores médios dos pagamentos efetuados com remuneração de pessoal, discriminados por setores de atividade do Poder Executivo;
- (f) Analisar a evolução das despesas com remuneração de pessoal em percentuais da receita corrente líquida, discriminadas por setores de atividade do Poder Executivo;

Para o atendimento aos propósitos da pesquisa, este trabalho está dividido em cinco capítulos, além desta introdução e a última seção referente à bibliografia utilizada. O segundo capítulo trata de uma revisão de literatura que aborda diversos temas como as Reformas do Estado Brasileiro e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, Renegociação das Dívidas Estaduais, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o Choque de Gestão no Estado de MG e a Gestão de Pessoas no Choque de Gestão em MG. Além da pesquisa bibliográfica e documental realizada no estudo, o terceiro capítulo explica os procedimentos analíticos utilizados que envolvem métodos quantitativos. O quarto mostra os resultados e a discussão desses mesmos. Por fim, o capítulo cinco apresenta as conclusões e as considerações finais.

2. REVISÃO DE LITERATURA

A partir dessa contextualização torna-se fundamental um aprofundamento no tema da despesa de pessoal diante da perspectiva de três lados: Reformas do Estado Brasileiro e Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado; a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e o Choque de Gestão ou reforma gerencial de Minas Gerais. Essa revisão também servirá de embasamento para a análise dos dados e resultados obtidos nesta pesquisa.

2.1 Reformas do Estado Brasileiro e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

Desde a década de 1930, Estado brasileiro vem passando por uma série de reformas com o intuito da melhoria do seu funcionamento e prestação de serviços bem como a superação das dificuldades que são apresentadas para administração pública.

A primeira reforma administrativa foi iniciada nos anos 30 por Getúlio Vargas e foi chamada de Reforma Burocrática. Nesse período buscou a implantação do modelo tradicional burocrático com o objetivo de combater a cultura patrimonialista do país. Dessa maneira, procurou fazer a distinção entre o público e o privado, bem como introduzir vários princípios na administração pública, como: profissionalização, a idéia de carreiras, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e controle rígido dos processos. Como símbolo dessa reforma, temos a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP em 1936 que pretendia a formação de um corpo burocrático pautada na centralização, hierarquia e no mérito profissional para coordenar essa racionalização dos processos e aumentar a eficiência da administração pública.

Porém, esse modelo burocrático não obteve desempenho satisfatório e foi esfacelado devido, principalmente, ao fato de não conseguir romper por completo às praticas patrimonialistas e clientelistas do país, ser ineficiente por não conseguir atender as demandas sociais, excesso de controle, rigidez e também ter o seu foco voltado para dentro da administração e não à sociedade.

Desse modo, na tentativa de superação do modelo burocrático, ocorreu a segunda reforma administrativa, em 1967, já baseada em alguns princípios gerenciais, e editada por meio do Decreto-lei n.º 200/67. Nesse caso, a administração pública era focada na eficiência, racionalidade, controle dos resultados e descentralização (DA SILVA, Peter, 1999).

A década de 1980 e 1990 foi caracterizada por uma onda de reformas estatais que pretendiam reverter crises econômico-financeiras que assolavam os diversos países. Essa tendência reformista foi alvo de discussões internacionais sendo as principais fontes de idéias para a reforma do Estado Brasileiro. Dentro das principais influências para a reforma brasileira, pode-se citar o Consenso de Washington (MOURÃO, 2010).

Andrade (2009) diz que o Consenso de Washington, realizado em 1989, diagnosticou e elencou o receituário que passou a ser utilizado em diversos países, independentemente de suas características internas e seu histórico de desenvolvimento econômico e social. No dizer de Guimarães (2003), o Consenso de Washington foi:

[...] síntese da avaliação da economia latino americana na década de 1980, resultante de debates com técnicos do governo norte-americano e de países latino-americanos, do FMI, do Banco Mundial e do BID. Segundo John Williamson, o consenso é constituído por dez reformas: disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; priorização dos gastos públicos, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; reforma tributária; taxas de juros e de câmbio determinadas pelo mercado; liberalização comercial; abolição de restrições ao investimento direto; privatização das empresas públicas; desregulamentação da economia e garantia do direito de propriedade. (GUIMARÃES, 2003, p. 34)

Segundo Andrade (2009) e Guimarães (2003), o Consenso de Washington, através do ocorrido nos países da América Latina, objetivou criar pressupostos básicos para a recuperação e retomada do crescimento econômico dos países que conviviam, durante os anos 80, com fatores de forte instabilidade como quadro geral de inflação alta, incapacidade de se controlar os elevados déficits públicos, associados também ao expressivo crescimento do Estado bem como as demandas sociais, protecionismo, regulação excessiva e empresas estatais ineficientes e ao populismo econômico, com a falta de controle sobre as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público, que gerava forte ineficiência estatal na prestação de serviços públicos. Dessa forma, o conjunto de reformas proposto era essencialmente centrado na redução do tamanho do Estado, responsabilidade fiscal e liberalização da economia.

Foi no contexto dos anos 80, em meio aos diversos problemas sociais e instabilidade econômica e política no governo brasileiro, que foi feita a importante transição democrática com o advento da Constituição da República de 1988. Esta, de acordo com Bresser Pereira (1998), citado por Machado (2013), além da ampliação dos direitos, deveres e acesso aos serviços sociais prestados pelo Estado trouxe consigo a determinação do regime jurídico único, que engessava e dava vários direitos e benefícios para o servidor, priorizando o servidor ao invés do serviço prestado, além de aumentar o gasto com pessoal. Esse aumento

do gasto com pessoal da União pode ser percebido de acordo com dados do MARE (1995) que mostra a participação dos gastos com pessoal na RCL em média de 40,6% (1985-87), 50,9% (1988-89) e o crescimento em 1990 para 60,1%.

Diante do agravamento da situação econômica no início da década de 90, segundo Bresser Pereira (2000), através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento aprovado em 21 de setembro de 1995, cujos princípios continuariam orientando a ação reformadora do governo, procurou-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa foram elaborados no primeiro semestre de 1995 influenciados pelas idéias do Consenso de Washington, focadas na redução do tamanho do Estado, responsabilidade fiscal e liberalização da economia, e as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava, depois da reforma burocrática, a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: a reforma gerencial.

Andriolo (2006) afirma que a reforma do Estado iniciada em 1995 no Brasil foi fundamentado no modelo internacional denominado Nova Gestão Pública, que tem como premissa central a transição de um paradigma burocrático de administração pública para um novo paradigma gerencial centrado na eficiência da obtenção dos resultados e responsabilidade fiscal. Dentro desta perspectiva, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) define como objetivos globais:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

De acordo com Andriolo (2006), a proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado considera ainda a existência de quatro setores dentro do Estado, sendo que, para cada qual, foram formulados objetivos específicos:

1 - o núcleo estratégico do Estado, responsável pela formulação das Leis e definição e cobrança do cumprimento das políticas públicas. A proposta previa o fortalecimento do setor, mantendo as características básicas da administração burocrática e incorporando novos instrumentos, como os contratos de gestão;

2 - as atividades exclusivas de Estado, onde se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Neste setor, o objetivo era introduzir as Agências como novo modelo institucional, na forma de Agências Executivas e Agências Reguladoras, assimilando novos instrumentos e mecanismos de gestão, por meio da introdução da avaliação de desempenho, do controle por resultados, da focalização da satisfação do usuário e do controle de custos;

3 - os serviços não-exclusivos ou competitivos, representados por instituições que não possuem o poder do Estado, mas onde este se faz presente porque os serviços envolvem direitos fundamentais, como os da educação e da saúde. A estratégia para este setor foi de “publicizar” as atividades não-exclusivas de Estado, disseminando-se as organizações sociais, como forma de propriedade pública não-estatal, sendo administradas pela sociedade, mediante conselhos, e recebendo o aporte de recursos orçamentários do Estado; e

4 - a produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde à área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro. Em relação a este setor, foi definido que a produção deve, em princípio, ser realizada pelo setor privado, com base no pressuposto de que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente, cabendo ao Estado um papel regulador e transferidor de recursos.

Segundo Bresser Pereira (2000), pode-se dizer que a reforma gerencial de 1995 atuou em três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão. A dimensão institucional busca mudanças significativas no âmbito das estruturas legais e organizacionais e nas políticas públicas. Já a cultural visa acabar com o patrimonialismo e clientelismo assim como também, por outro lado, fazer a transição da cultura burocrática para a gerencial. Por final, a dimensão de gestão trata-se de colocar as novas idéias gerenciais em prática e oferecer a sociedade um serviço público de melhor qualidade, com eficiência e estabelecendo metas para esse melhor atendimento ao “cidadão-cliente” a um menor custo possível. O autor diz que foi obtido êxito nas três dimensões da reforma gerencial nacional.

Após a execução da reforma proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado diversas outras reformas foram implementadas no país. Podemos destacar pós CF/88 as suas Emendas Constitucionais n.º 19/98, EC n.º 20/98 e EC n.º 41/03.

A EC n.º 19/98 trata principalmente sobre a extinção do regime jurídico único na Administração Pública, podendo essa conviver com o regime estatutário e celetista. Além disso, houve modificações nos textos constitucionais com relação a perda de estabilidade dos servidores em virtude de avaliações de desempenho insatisfatórias ou sentença judicial e também insere o termo “subsídio” para fins de remuneração.

Por fim, as emendas constitucionais n.º 20/98 e n.º 41/03 dizem respeito a reforma previdenciária. Deve-se ressaltar a importância desses ajustes haja visto que o sistema previdenciário constitui um dos mais sérios problemas estruturais das contas públicas no Brasil, dado que a população envelhece e o peso dos benefícios passa a ser crescente, sendo grande responsável pelos déficits fiscais. No sentido de tentar reduzir esses desequilíbrios, a EC n.º 20/98 determina o regime contributivo ao invés de ser por tempo de serviço para fins de aposentadoria e também define as idades e o tempo de contribuição para garantia do benefício. Já a EC n.º 41/03, estabelece que o regime deva ser contributivo e solidário, ou seja, todos devem contribuir, e também decreta o fim da paridade e integralidade dos proventos bem como define o teto remuneratório para a previdência (REZENDE, 2012)

Portanto, podemos ressaltar a importância do conjunto dessas e outras diversas reformas, algumas que acontecem na atualidade ou estão por vir, para a constante modernização da máquina pública com o objetivo de enfrentar as complexidades e problemas da realidade apresentada a fim de prestar serviços de qualidade com eficiência para seu “cidadão-cliente”.

2.2 Renegociação das Dívidas Estaduais

Segundo Riani e Albuquerque (2010), na década de 90 o Brasil passou por grandes desequilíbrios fiscais, sobretudo nas esferas subnacionais, mais precisamente as Estaduais. Neste período, houve uma constante na utilização de mecanismos de endividamento para solucionar de forma momentânea problemas de caixa.

De acordo com Almeida (1996), a natureza da crise da dívida pública estadual é fortemente condicionada pela forma como se deu o acúmulo de obrigações por parte do setor público estadual, ou seja, as condições que o estado pode efetuar operações de crédito e rolar seu estoque de dívida.

O endividamento dos estados brasileiros tem origem em meados da década de 1960 a partir das reformas institucionais do início governo militar que permitiram o acesso dos estados aos recursos externos, favorecendo o surgimento da “economia do endividamento”. Essas reformas permitiram que o endividamento se tornasse não apenas um instrumento de política fiscal e monetária como também uma importante fonte financiamento. Outro aspecto que deve ser ressaltado é que elas acentuaram a centralização de receitas tributárias na União e o controle federal sobre os fluxos financeiros intergovernamentais, assim como criaram condições para acesso ao crédito e determinou o endividamento como fonte complementar de recursos pelos estados (ALMEIDA, 1996).

Dessa maneira, a década de 70 foi marcada pelo sensível crescimento da dívida estadual. Esse processo foi favorecido pelas transformações do mercado internacional, onde se criou um fluxo de capital financeiro dos países exportadores de petróleo para países em desenvolvimento em busca de rentabilidade. (ALMEIDA, 1996).

No contexto da década de 1980, com baixas taxas de crescimento econômico e piora do processo inflacionário, as dificuldades financeiras dos estados foram agravadas devido a decadência estruturas de captação e repasse de recursos externos e ainda pela elevação das taxas de juros. Surgiu assim, pela primeira vez a questão da necessidade de se regulamentar a rolagem da dívida. (RIANI; ALBUQUERQUE, 2010)

De acordo com Riani e Albuquerque (2010), a partir da década de 80, é possível destacar três grandes movimentos na evolução da dívida estadual. O primeiro deles é a “internalização” da dívida, marcado pela substituição da dívida externa por interna. O segundo é a federalização, ou seja, a assunção e o reescalonamento de dívidas estaduais pelo Tesouro Nacional. Por fim, tem-se o crescimento acelerado, principalmente no que se refere à dívida mobiliária, à medida que, em 1987, o Tesouro Nacional autorizou a emissão de títulos da dívida mobiliária para atender à rolagem da dívida interna e ao déficit corrente no ano.

Nas décadas de 80 e 90, como consequência da falta de limites bem estabelecidos e exigência de contrapartidas, a dívida pública dos estados brasileiros cresceu de modo acelerado. Esse período caracterizou-se ainda pela já citada “internalização” da dívida, ou seja, pela substituição de dívida externa por interna e pela sua “federalização”, isto é, pela assunção das dívidas estaduais pelo Tesouro Nacional. Tradicionalmente no Brasil, ocorreram transferências de desequilíbrios patrimoniais e fiscais no âmbito dos governos subnacionais para a União. Essa prática eximia de responsabilidade fiscal as esferas subnacionais (MORA; GIAMBIAGI, 2005).

Segundo Guimarães (2003), o crescimento acelerado da dívida a partir da década de 80 pode ser observado em Minas Gerais no período entre 1982 e 1998 quando houve um crescimento de 610,8%, passando, a valores de dezembro de 1998, de R\$2,62 bilhões (1982) para R\$18,65 bilhões (1998). Além disso, verificou-se a diminuição da dívida externa que foi substituída pela interna ao longo do período. Esses valores podem ser percebidos na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Evolução da dívida pública estadual

(valores em R\$ milhões)

Ano	Dívida Interna		Dívida Externa		Total	Evolução
	Mobiliária	Contratual	Mobiliária	Contratual		
1982	1.319,00	389,6		915,4	2.624,0	100,0
1983	1.321,90	856,3		1.261,40	3.439,6	131,1
1984	1.288,00	1.338,30		1.694,10	4.320,4	164,6
1985	1.720,70	1.294,20		1.974,60	4.989,5	190,1
1986	1.766,00	1.491,20		1.633,40	4.890,6	186,4
1987	2.501,40	2.639,20		1.499,70	6.640,3	253,1
1988	2.524,50	2.575,10		1.272,70	6.372,3	242,8
1989	4.162,80	2.541,00		873,7	7.577,5	288,8
1990	3.090,30	2.460,20		766,6	6.317,1	240,7
1991	3.428,10	2.463,90		845,7	6.737,7	256,8
1992	4.618,50	2.338,80		847,3	7.804,6	297,4
1993	5.065,90	2.039,10		925	8.030,0	306,0
1994	6.190,90	2.280,90	232,1	658,1	9.362,0	356,8
1995	8.237,30	2.532,30	232,5	682,3	11.684,4	445,3
1996	9.599,80	3.193,40	227,3	726,3	13.746,8	523,9
1997	11.114,20	3.733,00	227	497,6	15.571,8	593,4
1998	-	17.814,90	241,7	594,5	18.651,1	710,8

Fonte: Dados básicos – Balanços Gerais do Estado de Minas Gerais.
Elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – atualização – IGPDI – dez/98. (GUIMARÃES, 2003, p.66)

O fracasso nas tentativas de superação desses desequilíbrios por meio da via fiscal levou o Estado brasileiro a duas diferentes circunstâncias de renegociação da dívida nos anos de 1993 e 1997. A primeira, restrita aos compromissos financeiros junto à União, não impediu a explosão da dívida após 1994, devido ao fato dos títulos remanescentes serem indexados à Selic e negociados com deságios significativos. Em 1996, a dívida estadual era um problema generalizado de todos estados e superava os 16% do Produto Interno Bruto (PIB) (MORA; GIAMBIAGI, 2005). Além disso, Nascimento e Gerardo (2004) destacam, em 1997, os elevados gastos com pessoal percentual em relação à receita corrente líquida, em média de 66%, por parte dos estados conforme o quadro em seguida:

Quadro 1 – Despesa Total com Pessoal em relação à RCL por estado em 1997

Unidade da Federação	Pessoal Total/RCL
RS	85%
RJ	84%
MG	80%
PR	78%
RO	76%
DF	75%
AL	74%
PE	71%
PA	70%
PI	70%
SC	69%
AC	67%
RN	67%
ES	65%
MA	65%
SE	65%
MS	64%
SP	64%
GO	62%
CE	61%
PB	59%
AP	57%
MT	57%
BA	52%
AM	50%
TO	42%
RR	40%
Média	66%

Fonte: STN – Balanços (NASCIMENTO; GERARDO, 2004, p.13)

Esse comprometimento expressivo dos recursos públicos com gasto com pessoal pode ser explicado pelo advento da Constituição de 1988 que, como dito anteriormente, aumentou o tamanho do Estado e participação na prestação de serviços, institucionalizou o regime jurídico único, promoveu a descentralização com aumento das competências dos outros entes federados e, além disso, segundo Riani e Albuquerque (2010), concedeu ao funcionalismo público uma série de direitos e benefícios nominais, cumulativos e periódicos que refletiu elevação real da despesa com pessoal. Essas medidas tornaram o gasto com pessoal geralmente o de maior participação nas despesas dos estados que eram extremamente resistentes a cortes por serem medidas impopulares.

Com isso, ainda apresentando um quadro econômico e fiscal desfavorável, mesmo após a tentativa de renegociação das dívidas de 1993, foi proposto e aprovado pela Lei n.º 9.496/97 o Programa de Ajuste Fiscal para os governos estaduais, que estabeleceu uma nova forma de renegociação entre a União e os Estados, exigindo que estes se comprometessem, via contrato, a respeitar um conjunto de metas pré-estabelecidas, como a obtenção de superávits primários e a diminuição da relação dívida - receita anual (GUIMARÃES, 2003). De acordo com Mora e Giambiagi (2005), a dívida renegociável estava fortemente concentrada nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Segundo Riani e Albuquerque (2010), foram destacadas as seguintes condições no acordo:

- Necessidade da assinatura de um protocolo de intenções firmado entre o Estado e o Governo Federal;
- Utilização de parcelas de vendas de ativos para pagamento da dívida negociada, num montante equivalente até 20% do estoque total;
- Comprometimento de um pagamento de no máximo 13% da Receita Líquida Real com pagamento dos encargos da dívida;
- Refinanciamento do estoque das dívidas no prazo de 30 anos, com taxas de juros variando em 6,17% a 7,5% entre os estados;
- No final do refinanciamento o estoque remanescente deverá se pago em 10 anos;
- Estabelecimento em contrato de regras e punições para o caso de descumprimento das condições explicitadas no protocolo de intenções;
- Paralelamente foi estabelecido um programa de ajuste fiscal acordado entre Estado e Governo Federal, que estabelecia as regras e metas a serem cumpridas pelos Estados, a saber:

- redução do nível de endividamento mensurado pela relação entre o estoque da dívida e a receita líquida real;
- metas de alcance de resultados primários compatíveis com os encargos a serem efetivamente pagos;
- limites para o comprometimento das despesas com pessoal, limitando estes gastos a 60% da receita corrente líquida;
- metas para elevação das receitas próprias, sobretudo as tributárias;
- programa de geração de recursos através de alienação de ativos;
- limites para despesas com investimentos.

De acordo com Menicucci (2006), havia penalidades para o descumprimento das condições da renegociação de 1997 implicaria na elevação da taxa de juros da dívida renegociada, bem como no aumento percentual do comprometimento da receita líquida real com os encargos.

Mora e Giambiagi (2005) ainda destacam a implementação do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira nos estados, condicionado pela Lei n.º 9.496/97, sobre três grandes eixos: ajuste fiscal, negociados caso a caso, para viabilizar o pagamento das prestações associadas ao refinanciamento; venda de ativos estaduais, por meio a desestatização de concessionárias estaduais de distribuição de energia elétrica; e privatização/liquidação dos bancos estaduais. Segundo Vasconcelos (2008), a partir de 1998, foram alienados em Minas Gerais: o Banco do Estado de Minas Gerais (Bemge), o Banco de Crédito Real de Minas Gerais (Credireal) e as empresas Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais Ltda (Casemg) e o Centro de Abastecimento de Minas Gerais S/A (Ceasa). Sobre isso, o autor diz ainda que a prática dos bancos de financiarem os déficits das administrações estaduais através da criação de moeda, foram muito mais nocivas às finanças públicas que a manutenção das atividades das empresas estatais em que o problema estava relacionado a má gestão.

Apenas os estados do Amapá e Tocantins recusaram a assinatura do acordo. Sendo assim, totalizaram-se vinte e cinco estados que renegociaram suas dívidas e se comprometeram a cumprir as obrigações e condições estabelecidas no contrato.

2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

Segundo Guimarães (2003), a concepção da LRF sofreu influências de naturezas externas e internas. As externas são oriundas de experiências internacionais da Comunidade Européia, a partir do Tratado de Maastricht, do Fundo Monetário Internacional – FMI, dos Estados Unidos e da Nova Zelândia.

O Tratado de Maastricht tinha como princípios evitar déficits governamentais excessivos, metas de inflação, patamares de juros de longo prazo, parâmetros para o déficit orçamentário e limites para a dívida pública (60% do PIB). Do FMI foi recebido um material de acompanhamento de reformas fiscais em diversos países e o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, e ainda foi levado em conta, fruto de contrapartidas nas contratações de empréstimos financeiros internacionais, firmados em 1999, exigências anteriormente estabelecidas pela entidade internacional como a forte restrição orçamentária e busca de superávits primários crescentes e sucessivos. Com relação às influências dos Estados Unidos, estas estão relacionadas ao Budget Enforcement Act que visava disciplinar as ações públicas dentro do orçamento federal por meio da imposição de limites das despesas e a adoção da regra *pay-as-you-go* que consistia no sistema de compensação orçamentária em que para cada aumento de despesa deve ser compensado por redução de outras despesas ou aumento de receitas. Por fim, temos a experiência da Nova Zelândia, que implantou desde os anos 80 uma profunda reforma dos sistemas contábeis e gerenciais, por exemplo, com a adoção de uma série de relatórios gerenciais e o destaque para o *Fiscal Responsibility Act* de 1994 (GUIMARÃES, 2003).

No que tange os aspectos internos, podemos dizer que a LRF se encontrou num contexto histórico nacional de descontrole fiscal e diversas reformas no setor público que visavam enfrentar os problemas econômicos, sendo mais um importante instrumento dentro desse conjunto de medidas que foram adotadas. (GUIMARÃES, 2003). Segundo os autores Nascimento e Debus (2002), a LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988, que diz:

Art.163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Dessa forma, de acordo com Silva (2009) e Nascimento e Debus (2002), a LRF, que foi publicada em 4 de maio de 2000, busca, conforme o *caput* do artigo 1.º, estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, seguindo os seguintes princípios e objetivos:

- Ação planejada e transparente;
- Prevenção de risco e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;
- Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
- Obediência a limites e condições (renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar);
- Combater o déficit limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas, impondo ajustes de compensação para a renúncia de receitas e exigindo mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas;
- Reduzir o nível da dívida pública induzindo a obtenção de superávits primários, restringindo o processo de endividamento, nele incluído o dos Restos a Pagar, requerendo limites máximos, de observância contínua para a dívida consolidada.

Desse modo, Mourão (2010) diz que o objetivo dessas medidas de controle seria tentar restabelecer o equilíbrio entre aquilo que se arrecada e o que se gasta na administração pública, ou seja, gerindo com mais economicidade gastando da melhor maneira possível evitando excessos e gastos desnecessários. Diante disso, como já foi dito anteriormente, os gastos com a folha de pagamento de pessoal que representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro exigem maior controle e estabelecimento de normas que será função da LRF.

O *caput* do artigo 18 da LRF define o que se entende por despesa total com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens

pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Após definir o que se entende por despesa de pessoal total, a LRF busca, por meio da regulamentação do artigo 20, também atender outro dispositivo constitucional, o artigo 169 da CF/88 que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo das três esferas de governo a partir de lei complementar.

Dessa maneira, a apuração dos gastos com pessoal é feita com base em um período de 12 meses e a LRF determina limites distintos para os gastos com pessoal no setor público que são, de acordo com o artigo 19, 50% da Receita Corrente Líquida (RCL) para União e 60% da RCL para Estados e Municípios. Além disso, conforme artigo 20 da LRF são determinados a repartição dos limites globais em relação a RCL para os diferentes poderes: para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, 2,5% para a União, 3% para Estados e 6% para Municípios; para o Judiciário, 6% para União e Estados; para o Executivo, 40,9% para União, 49% para Estados e 54% para Municípios; e por fim, para o Ministério Público 0,6% e 2% para as esferas federais e estaduais, respectivamente.

Segundo o inciso IV do art.2 da LRF, entende-se como receita corrente líquida o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Conforme o §1º do artigo 19 da LRF, para cálculo e atendimento dos limites definidos acima da despesa com pessoal em relação à RCL, não seriam computadas as despesas: de indenizações; relativas a incentivos à demissão voluntária; decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração; e com inativos custeadas por recursos provenientes, da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade. Essas despesas a serem deduzidas para cálculo da despesa líquida de pessoal

foram aumentadas ao longo do tempo, sendo alteradas por meio da Portaria 249 de 2010 da STN (Secretaria do Tesouro Nacional), que entraria em vigor em 2011, e outras vieram nos anos seguintes, como a Portaria n.º 407/11 e a n.º 637/12.

Mourão (2010) diz que a partir dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20, podem ser identificadas na LRF outras modalidades de limitação do gasto com pessoal, como: limite de alerta, limite prudencial e limite transitório. O limite de alerta trata-se de um alerta de risco feito pelo Tribunal de Contas para os casos que ultrapassem 90% do limite da despesa com pessoal. O limite prudencial é de 95% e também é um alerta para o ente no sentido que ele já se encontra em posição perigosa, próxima dos tetos impostos para cada Poder. Já o limite transitório condiciona o Poder que esteja gastando com pessoal menos que o limite prudencial a crescer no máximo 10% da despesa no exercício anterior. Além disso, a lei diz que em casos de prática pelo Poder Público de desrespeito aos limites pré-fixados serão aplicadas diversas sanções definidas pela mesma nos seus artigos.

Alguns autores criticam a LRF como tendo um “viés fiscalista” em que é estabelecido limite de despesa com pessoal de forma linear para cada um dos três poderes o que poderia comprometer mais pesadamente os órgãos ou setores cujas atribuições requeiram um quadro mais intensivo de pessoal, como educação e saúde, enquanto que outros órgãos menos intensivos em recursos humanos (RH) seriam menos afetados ou até beneficiados com a possibilidade de manter ou elevar salários ou número de funcionários.

2.4 O Choque de Gestão no Estado de MG

De acordo com Silva (2009), o programa “Choque de Gestão” é um conjunto de métodos de planejamento, acompanhamento e avaliação do Governo de Minas Gerais implantado em 2003. Ele se estabeleceu dentro de um contexto nacional de enormes dificuldades que, Minas Gerais, em especial, apresentava características como os sucessivos déficits financeiros, a baixa capacidade institucional e a necessidade de mudanças no modelo de gestão administrativa. Diante disso, incorporou diversas inovações e iniciativas de aperfeiçoamento da gestão pública e privada com o objetivo de melhorar essa situação e os resultados para a sociedade.

Segundo Vasconcelos (2008), o período anterior ao Choque de Gestão, compreendido entre 1999 e 2002, foi marcado por grandes dificuldades enfrentadas pelo governador de Minas Gerais, Itamar Franco. Apesar das medidas de ajuste fiscal adotadas no estado, ele assumiu o governo em 1999 sofrendo com a enorme dívida pública herdada e a

desordem orçamentária, tendo, por exemplo, que fazer o pagamento do 13º salário referente ao ano anterior, dívidas com fornecedores, acréscimos e limitações oriundas da renegociação da dívida. A solução encontrada de imediato foi declarar a moratória da dívida do estado de Minas Gerais, porém, isso foi feito sem acompanhamento de uma estratégia consistente, levando a não resolução do problema e ainda a manutenção de déficits orçamentários nos anos subsequentes.

Logo, o “Choque de Gestão” não dispensou o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas também enfatizou o aumento do bem-estar de forma integrada à responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência que se baseiam em transformações estruturais. Ele se distingue da reforma de Estado no nacional em dois aspectos: primeiro, busca uma adequação institucional voltada para o desenvolvimento e; segundo, foi concebido a partir de uma perspectiva integradora de políticas sendo mais que um instrumento governamental com preocupações estrita aos meios ou centralidade dos fins (SILVA, 2009).

Desse modo, Silva (2009) diz que além das medidas emergenciais de caráter estruturador e operacional visando redução imediata de custos e a efetivação de um novo desenho institucional mais moderno e dinâmico, outras medidas foram tomadas, são elas:

- Incorporação do Duplo Planejamento;
- O planejamento estratégico de longo prazo;
- A integração do planejamento-orçamento.

O Duplo Planejamento trata-se de um plano estratégico dual que considera a necessidade de interação das agendas de curto, primeiro ano, e médio e longo prazo para orientar todo o processo. No que diz respeito ao planejamento de longo prazo, ressalta-se a importância do Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI que orientava o planejamento governamental ao estabelecer, em sua mais recente edição, as grandes diretrizes e uma visão de futuro para a atuação do setor público em Minas Gerais. Desse modo, eram definidas as estratégias (PMDI, PPAG e LOA) de forma a garantir e alocar melhor os recursos alinhados com os objetivos (SILVA, 2009).

Ainda segundo Silva (2009), o programa “Choque de Gestão” buscou desde o início de sua implantação aumentar a disponibilidade de recursos através da redução em suas despesas e do crescimento da receita. Para isso, foi reestruturado o processo de compras visando comprar com menores custos; racionalizado e reduzido o gasto com pessoal através,

por exemplo, da extinção de cerca de 20% de cargos comissionados, com educação e saúde; reduzido às despesas contratuais com locação, fornecimento de água, luz e telefone; incentivado aumento da arrecadação de vários impostos como o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) e o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores).

Por fim, conforme Dias (2013) e Soares, Darbilly e Vieira (2010), a reforma administrativa do Choque de Gestão foi dividida em três gerações. A Primeira Geração foi caracterizada pela tomada de medidas emergenciais buscando solucionar os problemas mais graves como o fiscal, tornando-se alicerce das proposições de suas sucessoras. A Segunda Geração, chamada Estado para Resultados, com o objetivo principal de entrega de resultados para a sociedade. E a última e Terceira Geração, denominada Gestão para Cidadania que visava a participação da sociedade civil no governo. As três gerações do Choque de Gestão serão tratadas a seguir no estudo.

2.4.1 Choques da Primeira Geração

De acordo com Reis (2006), citado por Queiroz (2009), a Primeira Geração do Choque de Gestão, realizada no período entre 2003 e 2006, pode ser resumida sob duas perspectivas: a de ajuste fiscal e a de inovações. No primeiro momento foi priorizado os aspectos mais emergenciais da crise fiscal e de forma paralela introduziram-se práticas inovadoras relacionadas a legalidade, eficiência e cultura organizacional.

Vilhena e Marini (2009) apontam os primeiros movimentos em duas direções apresentando medidas emergenciais e medidas estruturantes. Elas foram definidas dessa maneira:

- Medidas emergenciais de ajuste à realidade para enfrentar a grave situação econômico-financeira do Estado e a necessidade de reconstrução da máquina administrativa. Para promover o equilíbrio fiscal e recuperar a capacidade de investimento, optou-se por um orçamento realista e pela adoção de ações voltadas para o aumento da receita tributária (sem incremento de alíquotas) e ações de racionalização do gasto (gerenciamento matricial de despesas). Para promover racionalidade à estrutura organizacional do Estado, foi solicitada à Assembleia Legislativa a delegação de poderes ao Governador para realizar a reforma administrativa do Poder Executivo, gerando economias e redução de cargos, funções e unidades.

- Medidas estruturantes, visando estabelecer as bases para um novo processo de desenvolvimento econômico e social para o Estado. A nova agenda estratégica teve como pilar a declaração de uma visão de futuro inspiradora e ambiciosa: “Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”, desdobrada em três opções estratégicas direcionadoras dos demais componentes do plano. Foram revitalizados os dois instrumentos formais de planejamento: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que, a partir do estudo de cenários exploratórios para os contextos mundial, nacional e estadual, propôs objetivos prioritários de governo; e o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, que estabeleceu os programas de governo e a carteira de projetos estruturadores.

Oliveira e Riani (2005) e Cunha Junior (2004), citado por Soares, Darbilly e Vieira (2010), destacam-se algumas medidas para contornar os problemas financeiros estaduais como: estabelecimento de teto salarial para o servidor público, redução dos gastos da administração, extinção de alguns benefícios do funcionalismo, melhoria da administração tributária, renegociação de débitos com os fornecedores e implementação de banco de horas para substituir o pagamento de horas extras.

Após a obtenção de resultados positivos pelas medidas emergenciais buscou-se o estabelecimento de mecanismos de integração entre o planejamento e orçamento de forma a garantir recursos para a realização da estratégia e um sistema de monitoramento da carteira de projetos estruturadores criados pelo órgão chamado GERAES, permitindo avaliações e correções dos mesmos (VILHENA; MARINI, 2009).

Além disso, foi adotado o desenvolvimento de contratos de gestão chamados de Acordo de Resultados. O Acordo de Resultados, segundo a SEPLAG, é um instrumento de pactuação de resultados, alinhados com os objetivos da agenda de governo, que estabelece, por meio de indicadores e metas, quais os compromissos devem ser entregues pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

Vale o destaque também para medidas de relacionamento do setor público com o setor privado, seja com organizações “sem fins lucrativos” por meio de Termos de Parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, seja com as organizações “com fins lucrativos”, por meio das Parcerias Público Privada - PPP.

Enfim, outra medida importante ressaltada por Vilhena e Marini (2009) foi a adoção de uma nova política de recursos humanos orientada para a meritocracia e a profissionalização da função pública. Foram implementadas ações visando ao fortalecimento

das carreiras do Estado, a instituição de um processo de avaliação de desempenho, a adoção de mecanismos de remuneração variável por desempenho (adicional por desempenho e prêmio por produtividade) e o fortalecimento da capacitação.

2.4.2 Choques da Segunda Geração

A Segunda Geração, que ocorreu entre 2007 e 2010, já não era mais voltada para administração de dívidas, mas sim para a gestão de resultados e seu objetivo era focado na agilidade e a qualidade dos gastos públicos, principalmente, na área social, em busca da “equidade entre as pessoas e as diferentes regiões do Estado” (QUEIROZ,2009).

De acordo com Soares, Darbilly e Vieira (2010), a Segunda Geração do Choque de Gestão, denominada Estado para Resultados, objetiva o alcance de resultados. Busca-se a entrega de resultados para a sociedade com a necessidade de integração entre as agendas social, econômica e fiscal, geralmente conflitantes, e, de acordo com Vilhena e Marini (2009), tem o intuito de se obter a máxima eficiência alocativa do orçamento do estado.

Dessa maneira, Segundo Queiroz (2009), na fase foram adotadas três finalidades básicas como pilares:

- alcance dos resultados advindos das práticas inovadoras de gestão;
- fortalecimento da transparência e controle;
- atendimento das reais demandas da sociedade.

Nesse período, a partir da reformulação do PMDI, foram elaborados indicadores finalísticos para o estado, definindo-se 13 áreas de resultados e suas respectivas metas para melhor atendimento dessas demandas sociais. No que diz respeito à transparência e controle podemos citar a adoção da governança eletrônica que permite maior transparência e participação da sociedade no processo administrativo, já que transmite informações através dos sites, como o Portal Minas (SOARES; DARBILLY; VIEIRA,2010).

Dias (2013) atribui grande parte dos resultados obtidos pelo governo mineiro nessa Segunda Geração aos financiamentos externos contraídos, fontes de recurso vinculadas a projetos nas áreas estratégicas do governo, que permitiu a ampliação dos investimentos, e ao comprometimento dos gestores responsáveis pela implementação das ações governamentais.

De acordo com a SEPLAG, nesse período houve uma consolidação da cultura de gerenciamento de projetos nos órgãos centrais, o surgimento de escritórios de projetos nos órgãos finalísticos e a adoção de ferramentas que aumentaram o foco no resultado, como a padronização e o desdobramento dos Acordos de Resultados para as equipes dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual. Uma gestão eficiente com foco na gestão setorial e também na intensificação do controle, avaliação e monitoramento dos projetos governamentais e seus resultados finalísticos.

2.4.3 Choques da Terceira Geração

A Terceira Geração, denominada Gestão para Cidadania, compreendida no período de 2011 a 2014, tem como pilares a gestão regionalizada e participativa alinhada aos princípios do estado aberto e em rede, transversalidade e intersetorialidade (DIAS,2013).

Segundo a SEPLAG, essa fase tem como premissa a Governança em Rede, ou seja, a atuação transversal do Estado, abrangendo diversas áreas e integrando diversos atores (públicos, privados, terceiro setor e sociedade civil). Essa premissa se divide entre dois eixos citados anteriormente: a gestão regionalizada e a gestão participativa.

A gestão regionalizada prevê a construção de Comitês Regionais para cada uma das dez regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais com o intuito de discutir as necessidades e especificidades de cada região e definir as estratégias mais adequadas a cada contexto.

No que diz respeito a gestão participativa, essa se traduz na construção de interface entre a sociedade civil organizada e o Governo do Estado nas diversas regiões, permitindo uma participação ativa da sociedade não apenas como receptora das políticas públicas, mas contribuindo com o diálogo, informações e sua percepção local sobre seus problemas e necessidades para auxiliar nas tomadas de decisão por parte governo, ou seja, traz o cidadão para dentro do governo.

2.5 A Gestão de Pessoas no Choque de Gestão em Minas Gerais

Diante do contexto mineiro de forte crise fiscal e um grande quadro de pessoal comprometendo um percentual enorme dos seus recursos, apresentando gastos próximos de 60% no início dos anos 2000, muito acima do limite de 49% da RCL para o Poder Executivo, estabelecido pela LRF, torna-se fundamental, dentro desse programa do Choque de Gestão

uma nova política de recursos humanos tendo como princípio a eficiência, redução dos custos da folha de pessoal e melhoria na prestação dos serviços. Nesse sentido, destacam-se três medidas: a introdução da avaliação de desempenho, a reestruturação de carreiras e o realinhamento de competências.

2.5.1 Avaliação de Desempenho

A Avaliação de Desempenho (AD), instituída no contexto da reforma gerencial do Estado e da valorização do servidor público, foi instrumento, dentro do Choque de Gestão, para implementação do modelo de gestão de pessoas na AP pautada no mérito dos servidores, diferentemente do que ocorria anteriormente, quando o decurso de tempo, independente do desempenho, era o único diferencial para concessão de benefícios (SILVA; BERNARDI; JORGE, 2006).

Sendo assim, a AD busca o acompanhamento e a avaliação contínua do desempenho do servidor, apurando a sua aptidão e capacidade para o desempenho das atribuições do cargo ocupado, com o objetivo maior de melhorar o desempenho dos servidores contribuindo para uma prestação de serviços públicos de maior qualidade, eficiência e efetividade para todos os cidadãos pelo Estado (SILVA; BERNARDI; JORGE, 2006).

De acordo com Dias (2009), a avaliação de desempenho, prevista no *caput e* §3º do artigo 31 da Constituição Estadual de Minas Gerais, foi instituída e disciplinada pela Lei Complementar n.º 71, de 30 de julho de 2003, e regulamentada pelos Decretos Estaduais n.º 43.672/2003 e n.º 43.764/2004 que estabeleceram as diretrizes e critérios de avaliações. Sendo assim, existem dois tipos de AD adotadas no estado: a Avaliação de Desempenho Individual (ADI), aplicada aos servidores públicos estáveis e regulamentada pelo Decreto n.º 43.672/2003, e a Avaliação Especial de Desempenho (AED), aplicada aos servidores em estágio probatório e regulamentada pelo Decreto n.º 43.764/2004.

Levando em conta o art.5º do Decreto 43.672/2003 e Silva, Bernardi e Jorge (2006), são objetivos específicos da AID:

- contribuir para a implementação do princípio da eficiência na Administração Pública do Poder Executivo Estadual;
- fornecer subsídios à gestão da política de recursos humanos;
- aprimorar o desempenho do servidor e dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual;

- valorizar e reconhecer o desempenho eficiente do servidor;
- identificar as necessidades e as prioridades de capacitação do servidor;
- possibilitar o estreitamento das relações interpessoais e a cooperação dos servidores entre si e com suas chefias;
- promover a adequação funcional do servidor;
- contribuir para o crescimento profissional e pessoal do servidor;
- contribuir para o desenvolvimento de novas habilidades; identificar suas condições de trabalho;
- identificar habilidades e talentos do servidor;
- produzir informações gerenciais;
- aferir o desempenho do servidor no exercício de cargo ocupado ou função exercida;
- estimular a reflexão e a conscientização do papel que cada servidor exerce no contexto organizacional; e
- ser instrumento de alinhamento das metas individuais com as institucionais definidas na forma da lei.

O resultado da AD será utilizado para fins de assegurar estabilidade ao servidor público efetivo após os três anos de estágio probatório (vide inciso III, do §1º do art.35 da Constituição do Estado), para cálculo de remuneração variável do servidor, com benefícios pecuniários adicionais, por meio do Adicional de Desempenho (ADE) e Prêmio por Produtividade, e também para evolução do servidor na carreira bem como a possibilidade de perda de cargo ou função em caso de desempenho insatisfatório (DIAS,2009).

Adicional de Desempenho corresponde a uma vantagem pecuniária a ser concedida, mensalmente, aos servidores que estão em exercício na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual e poderá atingir até 70% do vencimento básico do servidor. Somente os servidores que ingressaram em cargo de provimento efetivo, em virtude de aprovação em concurso público, a partir de 16 de julho de 2003, receberão obrigatoriamente o ADE. Os demais servidores que já integravam o quadro efetivo do poder executivo estadual antes desta data, poderão receber o ADE, desde que façam a opção por recebê-lo em substituição às novas vantagens por tempo de serviço. O ADE, nos termos da legislação vigente, poderá ou não ser incorporado à remuneração do servidor, ou aos proventos de aposentadoria ou pensão (MINAS GERAIS, 2004, apud, SILVA, 2009).

Prêmio por Produtividade constitui um bônus a ser pago em função do desempenho institucional e do servidor e terá como fonte de custeio a economia com despesas correntes e a ampliação real da arrecadação de receitas em cada órgão, entidade ou unidade administrativa. Para recebê-lo o servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou detentor de função pública, deverá alcançar a pontuação mínima igual ou maior a setenta por cento da ADI ou Avaliação Especial de Desempenho (que corresponde à avaliação de desempenho dos servidores em estágio probatório). Além disso, é necessário que o órgão no qual o servidor encontra-se em exercício tenha pactuado o Acordo de Resultados, bem como apresentem Avaliação Institucional satisfatória nos termos deste mesmo Acordo. O Prêmio por Produtividade, nos termos da legislação vigente, não poderá ser incorporado à remuneração do servidor, ou aos proventos de aposentadoria ou pensão (MINAS GERAIS, 2004, apud, SILVA, 2009).

De acordo com a Lei Complementar nº 71 de julho de 2003, no seu artigo 2º §3º são adotados como conceitos para avaliação de desempenho: satisfatória para aquelas avaliações igual ou superior a 90% da pontuação máxima; bom, igual ou superior a 70%; regular, igual ou superior a 50%; e ruim, para aqueles com pontuação inferior a 50%.

Com isso, a partir da AD se permitiu fazer um acompanhamento sistematizado e contínuo do servidor, inclusive, aproximando chefia imediata e servidores com esse retorno em relação ao desempenho; constatar mudanças comportamentais, por exemplo, no critério de pontualidade e assiduidade; identificar necessidades, principalmente, nos servidores com AD regulares ou insatisfatórias; identificar potenciais subaproveitados e perfis inadequados para função desempenhada; obter um diagnóstico das condições de trabalho oferecidas pelos órgãos ou entidades, o que influenciava negativamente nos desempenhos; e identificar irregularidades, como disposição informal do servidor para outro órgão e desvio de função. Tudo isso auxilia a Administração Pública na gestão de pessoas e definição das políticas de recursos humanos e no direcionamento e realização de seus investimentos nos órgãos a fim de corrigir essas distorções, seja acompanhando melhor esses servidores, remanejando, em casos necessários, melhorando as condições de trabalho ou promovendo ações de desenvolvimento, como a capacitação. (SILVA; BERNARDI; JORGE, 2006).

Dessa maneira, como objetivo do Choque de Gestão, o Estado busca valorizar e investir na melhoria do desempenho dos servidores e instituições para ter a capacidade de atender as demandas cada vez mais complexas da sociedade com mais qualidade e produtividade dos seus servidores na prestação dos serviços públicos de forma eficiente e efetiva. (SILVA; BERNARDI; JORGE, 2006).

2.5.2 Reestruturação das Carreiras

Diante de um quadro de pessoal, em 2003, de aproximadamente 390.000 servidores, divididos entre ativos e inativos, 128 carreiras, que continham 309.569 cargos efetivos no Poder Executivo, excluídas as carreiras da Polícia Militar, Civil e Corpo de Bombeiros de Minas Gerais, foi necessário, como uma das ações do Choque de Gestão, a reestruturação e implantação de novas carreiras que estavam 11 anos sem reestruturação e reajuste das tabelas salariais (SILVA, *et al.* 2006).

Além disso, podemos ressaltar como fatores que motivaram essa reestruturação e implantação das novas carreiras o grande número de servidores, bem como o elevado número de servidores em desvio de função e, principalmente, a necessidade de se respeitar o limite de 49% da receita corrente líquida com despesa de pessoal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal (SILVA, *et al.* 2006).

A realização dessa ação pautada na meritocracia, capacitação e profissionalização dos servidores, tinha como expectativas minimizar os problemas e distorções existentes; fornecer mecanismos para que os servidores tenham perspectiva de carreira, implementável e com ganhos reais; criar instrumentos de incentivos e reconhecimento à capacitação, elevação de escolaridade e formação profissional do servidor; criar uma sistemática de desenvolvimento do servidor na carreira; tudo isso de forma sustentável do ponto de vista financeiro e orçamentário (SILVA, *et al.* 2006)

Dessa maneira, a reestruturação e a implantação das novas carreiras se deu por meio do Decreto n.º 43.576/2003 que estabeleceu as diretrizes para o Poder Executivo instituir e estruturar as carreiras no estado de Minas Gerais.

Segundo o art.7º do Decreto n.º 43.576/2003, deve-se ter como fundamentos para a ação:

- I - desenvolvimento do servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo na respectiva carreira, com base na igualdade de oportunidades, no mérito funcional, na qualificação profissional e no esforço pessoal;
- II - análise da avaliação periódica de desempenho individual como requisito necessário para o desenvolvimento na carreira por meio de promoção e progressão, com valorização do desempenho eficiente das funções atribuídas à respectiva carreira;
- III - sistema permanente de formação e aperfeiçoamento do servidor para fins de promoção na carreira, nos termos do art. 39, § 2º, da Constituição da República;

- IV - valorização gradativa da formação ou titulação do mesmo nível ou superior de escolaridade àquela exigida pelo nível da classe em que o servidor estiver posicionado na carreira, aplicando-se fator de redução ou supressão do interstício necessário, bem como do quantitativo de avaliações de desempenho individual para fins de progressão e promoção;
- V - valorização do servidor e humanização do serviço público;
- VI - evolução do vencimento básico, do grau de responsabilidade e da complexidade de atribuições, de acordo com o grau ou nível em que o servidor estiver posicionado na respectiva carreira;
- VII - maior mobilidade institucional, setorial e intersetorial dos servidores públicos efetivos na Administração Pública;
- VIII - descrição ampla das atribuições dos cargos efetivos;
- IX - isonomia de vencimento básico entre os cargos que possuem as mesmas atribuições definidas pela legislação vigente, de acordo com o grau de responsabilidade das tarefas, a natureza e a complexidade dos cargos componentes das carreiras;
- X - garantia de irredutibilidade da remuneração do cargo efetivo de acordo com o art. 37, inciso XV, da Constituição da República e o art. 24, § 5º, da Constituição Estadual

No dizer de Silva *et al* (2006), podemos destacar algumas medidas adotadas como a padronização da denominação das carreiras conforme o nível de escolaridade, carreiras construídas por grupo de atividades e a organização das carreiras numa estrutura matricial de níveis (escalonamento vertical) e graus (escalonamento horizontal), que permitia o servidor evoluir na carreira por meio de progressão e promoção.

A progressão consiste na passagem de um grau para o subsequente, dentro do mesmo nível, e a promoção é a passagem de um nível para o outro subsequente. Para a progressão, o servidor seria condicionado a dois anos de efetivo exercício no grau e ainda duas avaliações de desempenho individual satisfatórias. Para a promoção, seriam exigidos cinco anos de efetivo exercício no grau, cinco avaliações de desempenho individual satisfatórias e, além disso, se houver necessidade, a comprovação da escolaridade mínima exigida para o nível subsequente (SILVA, *et al.* 2006)

Dessa maneira, o novo plano de carreiras combinava critérios de tempo de serviço, resultados da avaliação de desempenho individual e nível de escolaridade, mecanismo de incentivos à capacitação contínua do servidor, de forma a possibilitar o desenvolvimento na carreira com a respectiva evolução do vencimento básico, do grau de responsabilidade e da complexidade de atribuições, de acordo com o posicionamento na

carreira, vinculando mérito e formação do servidor a seu desenvolvimento (SILVA, *et al.* 2006).

Ainda segundo os mesmos autores, como resultado desse processo de reestruturação das carreiras, com objetivo de trazer eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, gerou-se de início uma economia na folha de pessoal e foram extintos 79.865 cargos de provimento efetivo, grande maioria daqueles de nível de fundamental de escolaridade que passaram a serem vedado ingresso a partir de 2003. Isso permitiu o remanejamento dos cargos vagos e a renovação do quadro de pessoal nos órgãos e entidades do Poder Executivo, por exemplo, com a abertura de 42.323 vagas para concurso público de melhor nível de qualificação entre 2003 e 2005. Também deve ser dito que, em seguida, foram concedidos reajustes e implantadas novas tabelas de vencimento básico, num total, em 2006, de 201 novas tabelas para 122 carreiras do Poder Executivo, beneficiando mais de 390 mil servidores. Ressalta ainda a readequação das carreiras às cargas horárias.

2.5.3 Realinhamento de Competências

Silva e Ferreira (2006) tratam o tema do realinhamento de competências ou gestão por competências como alicerce fundamental para a política de recursos humanos e estabelecimento de um novo padrão de gestão de pessoa. A gestão por competências deve definir e alinhar competências individuais, competências da equipe ou grupo, competências da instituição ou organização e os programas de governo. Durand (1998), citado por Silva e Ferreira (2006), propõe um conceito de competência que se apoia em três características - conhecimento, habilidade e atitude – sendo elas interdependentes e necessárias para consecução de determinado fim.

O conhecimento é o saber que a pessoa acumulou ao longo da vida como formação profissional, escolaridade, treinamentos, entre outros. A habilidade se traduz na prática do conhecimento, ao saber como fazer algo ou à capacidade de aplicar e fazer uso produtivo do conhecimento adquirido. Já a atitude diz respeito à vontade de fazer dos indivíduos ou sua predisposição em relação à adoção de uma ação específica. Diante dos conceitos, é importantíssimo o conhecimento, ter habilidade para utilizar o conhecimento da melhor maneira possível para não perder valor e, acima de tudo, ter vontade de fazer (DURAND, 1998, *apud* SILVA; FERREIRA, 2006)

Desse modo, Silva e Ferreira (2006) diz ser de suma importância a compreensão da realidade organizacional e a definição das competências da instituição,

definindo também o que essas instituições querem e o que esperam das pessoas para atingir seus objetivos e finalidades. Para alcançar melhores resultados é imprescindível buscar instrumentos para atrair novos talentos e gerar e utilizar o conhecimento e a habilidade das pessoas de forma potencializar o aproveitamento dos recursos humanos da melhor maneira possível com a contribuição que cada pessoa pode dar à equipe e instituição.

Para isso, vale destacar o papel da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, como unidade corporativa com objetivo de formar quadros técnicos de alto nível para o setor público, por exemplo, ao oferecer o Curso Superior de Administração Pública, com valor legal de concurso público, para alunos que ingressam no setor público, após a conclusão do curso de duração de quatro anos, na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) cursos, treinamento. A Escola de Governo também oferece curso de mestrado e um diverso programa de especialização, capacitação e treinamento. Outra medida ressaltada no Choque de Gestão na chamada gestão por competências é a política de desenvolvimento dos servidores que é voltada para a elevação da escolaridade dos servidores, seja na educação básica, profissional ou superior, com objetivo de capacitar, qualificar e formar os servidores, possibilitando o desenvolvimento dos seus conhecimentos, habilidades e atitudes sem deixar de valoriza-los (SILVA; FERREIRA, 2006).

A implementação da gestão de competências aliadas à reestruturação das carreiras, avaliação de desempenho e a política remuneratória baseada na meritocracia, foram fundamentais para melhoria dos resultados das instituições e programas do governo e, conseqüentemente, melhor atender as demandas sociais com a prestação de serviços com mais eficiência e qualidade (SILVA; FERREIRA, 2006).

3 PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS

Diante do exposto anteriormente, pode-se fazer a análise dos resultados das medidas da política de recursos humanos do programa Choque de Gestão e avaliar a evolução da despesa com pessoal do Poder Executivo do estado de Minas Gerais.

Para análise dos resultados da evolução das despesas com pessoal no Estado de Minas Gerais, foram utilizados os seguintes indicadores: despesas com remuneração de pessoal em relação à RCL, despesas totais brutas com pessoal por setores de atividades em relação à receita corrente líquida, número de pagamentos efetuados por setores de atividade, despesas com remuneração de pessoal por setores de atividade, percentual do número de pagamentos efetuados por setores de atividade, despesas totais efetuadas com remuneração de pessoal por setores de atividade, distribuição percentual das despesas totais efetuadas por setor e valores médios por pagamento efetuado por setor.

Esses indicadores foram calculados com base nos dados obtidos dos Demonstrativos de Despesa com Pessoal presente nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do 3º Quadrimestre de 2001 a 2014 e também dos Relatórios de Folha de Pagamento do Poder Executivo da SCAP (Superintendência Central de Administração de Pessoal) ligada a Subsecretaria de Gestão de Pessoas da SEPLAG do período de 2002 a 2014. O primeiro relatório usa como fonte o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira de MG) e o segundo trabalha com dados recebidos do SISAP (Sistema de Administração de Pessoal de MG), responsável pelo pagamento e dados de todos servidores do estado.

Além dos indicadores propostos, foram acrescentadas às tabelas de resultados deste estudo, as estimativas referentes ao comportamento padrão de cada um dos indicadores para o período analisado. Para se estimar a tendência ou a evolução desses indicadores ao longo do tempo, optou-se por calcular suas taxas geométricas de crescimento (TGC).

No cálculo da TGC, considera-se que, a despeito das oscilações comuns a qualquer série temporal, essas séries seguem comportamento tendencial que pode ser representado por uma taxa de crescimento estável no tempo. A TGC pode ser obtida pela estimação de regressões lineares simples, pelo método de mínimos quadrados ordinários (MQO), em que cada variável dependente (Y) corresponde àquela cuja evolução no tempo se pretende analisar, e a variável independente, corresponde ao próprio tempo (t).

Para se estimar a tendência de uma série temporal, considera-se que seu comportamento pode ser representado por uma função que varia em progressão geométrica no tempo, conforme equação exponencial, apresentada abaixo (LANGE, 1963)¹:

$$Y = A \cdot B^t$$

Para se estimar esta função, pelo método de MQO, ela deve ser previamente linearizada como segue:

$$\log Y_t = \log A + t \cdot \log B$$

Redefinindo:

$$P = a + b \cdot t$$

Através da regressão são obtidos os parâmetros a e b. Retornando à forma original:

$$Y = (\text{anti-log } a) \cdot (\text{anti-log } b)^t$$

$$Y = \alpha \cdot \beta^t$$

em que **Y** é variável para a qual se deseja calcular a TGC; **α** é constante de regressão; **β** é coeficiente de regressão; e **t** a variável explicativa, o tempo. A taxa geométrica de crescimento da variável **Y**, em porcentagem de crescimento por período **t**, é obtida por:

$$\text{TGC} = (\text{anti-log } \beta - 1) \cdot 100$$

Como os dados são anuais, a taxa geométrica de crescimento de cada série representa a variação percentual anual para o período analisado. A significância dos parâmetros estimados é verificada através do teste *t* de Student e a estimação do modelo de regressão foi obtida através do programa *Econometric Eviews*, versão 5.0.

¹ LANGE, O. **Introdução à econometria**. Brasil: Fundo de Cultura, 1963. 370 p.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir da realização dos procedimentos descritos anteriormente pode-se perceber alguns resultados das medidas da nova política de recursos humanos do programa Choque de Gestão e analisar com base nos dados da despesa com pessoal do Poder Executivo de Minas Gerais a situação do estado.

O cenário mineiro anterior a 2003, como já foi descrito, era complicado do ponto de vista fiscal e também da despesa com pessoal. O Poder Executivo apresentou nos anos de 2001 e 2002, respectivamente, 62,83% e 61,67% da despesa líquida de pessoal em relação à receita corrente líquida, muito acima dos 49% permitido pela LRF. Dessa maneira, torna-se fundamental nos primeiros anos do governo um ajuste de imediato pela contenção da despesa de pessoal e, paralelamente, pelo aumento da arrecadação tributária. Nesse sentido, a reestruturação das carreiras e realinhamento das competências teve papel importante à medida que promoveu a extinção de muitos cargos bem como compreendeu melhor a realidade e definiu os objetivos de cada instituição do estado, que gerou economia significativa na folha de pessoal. No ano de 2003, em relação às despesas de pessoal, tem-se que destacar, dentre outras ações do Choque de Gestão, a redução do número de secretarias de 21 para 15.

Isso pode ser percebido, segundo a Tabela 2, quando se vê em 2003 uma forte queda de cerca de R\$ 2 bilhões em relação a 2002 na despesa total com pessoal (DP) e na despesa líquida com pessoal (DLP) e, além disso, nos anos entre 2003 e 2005 apresentar um leve crescimento da sua DP e uma queda da DL, enquanto a sua receita corrente líquida (RCL) aumentava expressivamente influenciada pelos incrementos nas arrecadações de ICMS, principal fonte de receita estadual, e o IPVA, haja vista que MG possui uma das maiores frotas de carros do país. Isso permitiu ao estado uma melhora na sustentação da sua despesa com pessoal se aproximando do limite de 49% da sua DLP em relação à RCL estabelecido pela LRF. Minas Gerais passou de 61,67% em 2002 para 54,21%, 48,33% e 43,29% nos anos subsequentes.

Em relação aos resultados da TGC para o período de 2001 a 2014, observa-se uma tendência de aumento da DP e DLP acompanhada da RCL, com taxas de crescimento anual, respectivamente, para cada variável, de 5,86%, 3,01% e 5,45%. Isso pode explicar a tendência de queda da DPL/RCL (%) com a taxa de decréscimo anual de 2,42% dado que a sua DLP crescia a taxas menores que a RCL, favorecendo sua readequação e manutenção abaixo do limite de 49% ao longo do período.

Porém, destaca-se a partir de 2005 um forte crescimento anual da DP, DLP e RCL, com exceção do ano de 2009, que em reflexo da crise econômica mundial que começou no segundo semestre de 2008 e resultou em dificuldades econômicas e queda no nível de atividade econômica do país, com baixo crescimento do PIB e baixa arrecadação tributária, exigiu certa contenção da despesa com pessoal no estado com diminuição da DP e da DLP devido a grande queda da RCL. De 2005 a 2009, a DLP/RCL se manteve abaixo do limite prudencial de 46,55%, mas os crescimentos foram retomados em 2010, junto à recuperação econômica, e atingiu a marca preocupante de 48,61% da DPL em relação à RCL.

Tabela 2 – Evolução das despesas com remuneração de pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais (R\$1,00 milhão) e evolução de alguns dos indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal ¹

Ano	Despesa Total com Pessoal (DP)	Inativos (%)	Despesa Líquida com Pessoal (DLP)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DLP/RCL (%)
2001	17.583,74	44,72	16.653,48	26.507,00	62,83
2002	17.483,44	43,30	16.565,44	26.859,89	61,67
2003	15.424,23	44,40	14.477,47	26.707,52	54,21
2004	16.445,39	41,49	14.131,97	29.240,33	48,33
2005	16.591,73	40,09	13.932,02	32.038,39	43,49
2006	17.845,54	40,60	15.485,77	34.736,27	44,58
2007	19.257,48	40,08	16.753,33	36.126,72	46,37
2008	21.205,36	38,45	19.218,48	41.996,38	45,76
2009	20.853,75	39,73	18.404,97	39.869,44	46,16
2010	23.481,70	41,61	21.022,94	43.250,13	48,61
2011	25.581,38	40,75	17.707,49	45.576,51	38,85
2012	27.681,23	41,33	19.067,77	46.820,05	40,73
2013	29.195,17	41,30	19.546,81	47.109,93	41,49
2014	31.161,81	42,93	21.277,86	48.930,28	43,49
Média	21.413,71	41,48	17.446,13	37.554,92	47,61
TGC ²	5,86 *	0,00 ⁺	3,01 *	5,45 *	-2,42 *
R2	93,38	6,74	68,13	94,72	56,40
Prob.	0,00	0,39	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios de Gestão Fiscal do Estado.

Notas: ¹ Valores atualizados para preços de dezembro de 2014, pelo deflator do IPCA.

² Estimativa da Taxa Geométrica de Crescimento anual para o período 2001 a 2014.

* Taxa de crescimento estatisticamente significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, rejeita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

⁺ Taxa de crescimento estatisticamente não-significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, aceita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

Diante disso, de acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal, há o surgimento da Portaria 249 de 2010 do STN, que entrou em vigor em 2011, e outras que vieram nos anos

seguintes, como a Portaria 407/11 e a 637/12, que aumentaram consideravelmente o valor das deduções relativas a inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados. Essas deduções passaram a corresponder a cerca de mais de 70% desse gasto com pessoal com inativos quando antes o valor mantinha-se próximo de 20%. Isso implicou na grande redução da DLP devido ao aumento das deduções na DP resultando na queda grande do índice de DLP em relação à RCL, chegando a níveis perto de 40% e dando uma impressão de folga e equilíbrio da despesa com pessoal em relação à RCL com margem legal para o contínuo aumento das despesas com pessoal nos anos seguintes.

Ainda sobre a Tabela 2, pode-se evidenciar que não há de fato uma tendência de variação anual, seja de crescimento ou queda, na participação dos inativos sobre a DP, pois a probabilidade de erro calculada foi de 39%, acima de 5%, não obtendo significância estatística e tendendo a variar em torno da média de 41% da DP.

Após fazer a análise acima, serão discutidos os resultados em relação à despesa com pessoal do Poder Executivo por setores de atividades baseados em informações dos Relatórios da Folha de Pagamentos do Poder Executivo de 2002 a 2014, que utiliza os dados do SISAP.

De acordo com a Tabela 3 a seguir, foi verificada uma tendência significativa de crescimento anual de 2,51% no total de pagamentos efetuados em Minas Gerais. Destaca-se ainda uma tendência com taxa de decréscimo anual de 1,04% e 2,33% no número de pagamentos efetuados dos setores da Fazenda e Transportes e Obras, respectivamente. Por outro lado, há tendência de crescimento dos pagamentos dos outros setores. A Saúde, apesar de apresentar TGC igual a 2,06% no período entre 2002 e 2014, vem permanecendo próximo de 400 mil pagamentos anuais a partir de 2005. Sobre a Educação e Defesa ficou demonstrada uma TGC de 2,46% e 3,75%, sendo as maiores taxas por consequência da necessidade de aumento mais expressivo no número de servidores do quadro de pessoal com a criação de novos cargos e contratação de novos servidores para atender melhor o aumento da demanda desses serviços por parte da população que cresceu ao longo do período.

Outro fator que pode explicar esse aumento do número total de pagamentos é a contratação de novos servidores para recompor o quadro de pessoal em virtude do aumento de concessão de aposentadoria aos servidores, aumentando o número de inativos.

Tabela 3 – Evolução do número de pagamentos efetuados com remuneração de pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade

Ano	Educação	Defesa	Fazenda	Saúde	Transportes e Obras	Outros	Total
2002	4.041.148	1.019.218	122.528	299.419	167.850	312.411	5.962.574
2003	4.072.362	1.028.112	119.619	297.690	164.840	386.600	6.069.223
2004	4.190.559	1.069.637	116.689	373.264	161.802	416.009	6.327.960
2005	4.241.146	1.096.751	117.892	393.487	158.258	415.553	6.423.087
2006	4.330.491	1.153.825	117.265	402.336	154.801	427.252	6.585.970
2007	4.459.511	1.208.552	114.558	399.619	149.861	443.849	6.775.950
2008	4.708.610	1.290.516	115.237	406.193	148.929	451.066	7.120.551
2009	4.795.406	1.392.343	117.103	415.473	146.001	475.435	7.341.761
2010	5.005.629	1.468.675	115.517	406.782	142.843	467.002	7.606.448
2011	5.109.202	1.509.401	114.880	403.311	139.828	465.168	7.741.790
2012	5.193.981	1.519.032	112.448	410.727	136.589	491.320	7.864.097
2013	5.432.642	1.522.279	109.998	413.214	133.648	494.122	8.105.903
2014	4.978.954	1.393.315	99.748	390.851	121.020	450.762	7.434.650
Média	4.658.434	1.282.435	114.883	385.567	148.175	438.196	7.027.690
TGC²	2,46 *	3,75 *	-1,04 *	2,06 *	-2,33 *	2,57 *	2,51 *
R2	91,75	88,58	65,63	49,32	95,29	67,01	90,48
Prob.	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios da Folha de Pagamentos do Poder Executivo da SCAP.

Notas: ¹ Estimativa da Taxa Geométrica de Crescimento anual para o período 2002 a 2014.

* Taxa de crescimento estatisticamente significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, rejeita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

+ Taxa de crescimento estatisticamente não-significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, aceita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

Percebe-se ainda uma diminuição no número pagamentos no último ano, em sentido contrário a tendência de crescimento no número total de pagamentos, sendo possivelmente influenciado pelo encerramento de um ciclo político e a necessidade de fechamento das contas estaduais. Essa queda no último ano também pode ser observada nos valores das despesas da Tabela 5.

Com relação à Tabela 4, pode-se dizer que Educação, Saúde e Outros setores não apresentaram significância no teste, pois suas probabilidades de erro foram superiores a 0,05, logo, a participação desses setores no número de pagamentos em relação ao total do estado permaneceu perto da média não ocorrendo muita variação durante o período, nem para cima nem para baixo. Já o setor da Defesa teve como resultado uma TGC positiva de 1,24% que pode ser explicado por ser o setor que teve a maior taxa de crescimento anual dos pagamentos aos servidores, como visto na Tabela 3, devido à intensa elevação do número de servidores nas carreiras de segurança pública no período.

Além disso, deve-se ressaltar o tamanho do setor de Educação no percentual do número de pagamentos do estado. Este setor representa em média 66% de todos os pagamentos efetuados do Poder Executivo em Minas Gerais. Essa enorme participação nos pagamentos implica numa grande dificuldade por parte do estado para valorizar e reajustar as remunerações das carreiras educacionais, devido ao elevado número de servidores do setor que resultaria num grande impacto na folha de pessoal por menor que fosse esse aumento salarial. Por exemplo, em 2010 é concedido um reajuste de 10% do vencimento básico para todas as carreiras do grupo de Educação Básica e definição do novo piso remuneratório de R\$ 935,00 para as carreiras de Professor de Educação Básica e Especialista em Educação Básica que impactou em R\$ 569 milhões. Em 2011, o impacto na folha de pessoal foi ainda maior, em torno de R\$ 1 bilhão, devido à regulamentação de um subsídio e também ao reajuste de 5% para os servidores da Educação.

Tabela 4 – Evolução da distribuição percentual do número de pagamentos efetuados com remuneração de pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade

Ano	Educação	Defesa	Fazenda	Saúde	Transportes e Obras	Outros	Total
2002	67,78	17,09	2,05	5,02	2,82	5,24	100
2003	67,10	16,94	1,97	4,90	2,72	6,37	100
2004	66,22	16,90	1,84	5,90	2,56	6,57	100
2005	66,03	17,08	1,84	6,13	2,46	6,47	100
2006	65,75	17,52	1,78	6,11	2,35	6,49	100
2007	65,81	17,84	1,69	5,90	2,21	6,55	100
2008	66,13	18,12	1,62	5,70	2,09	6,33	100
2009	65,32	18,96	1,60	5,66	1,99	6,48	100
2010	65,81	19,31	1,52	5,35	1,88	6,14	100
2011	66,00	19,50	1,48	5,21	1,81	6,01	100
2012	66,05	19,32	1,43	5,22	1,74	6,25	100
2013	67,02	18,78	1,36	5,10	1,65	6,10	100
2014	66,97	18,74	1,34	5,26	1,63	6,06	100
Média	66,31	18,16	1,66	5,50	2,15	6,24	100
TGC¹	0,00⁺	1,24[*]	-3,53[*]	0,00⁺	4,84[*]	0,00⁺	--
R2	3,82	78,42	99,29	5,05	99,53	0,16	--
Prob.	52,24	0,00	0,00	46,04	0,00	89,6	--

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios da Folha de Pagamentos do Poder Executivo da SCAP.

Notas: ¹ Estimativa da Taxa Geométrica de Crescimento anual para o período 2002 a 2014.

* Taxa de crescimento estatisticamente significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, rejeita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

⁺ Taxa de crescimento estatisticamente não-significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, aceita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

Nessa mesma linha, temos o setor de Defesa representando em média 18,16% e com tendência de crescimento como visto anteriormente. Educação e Defesa juntas representam mais de 80% do total de número de pagamentos.

Baseado nos dados da Tabela 5, temos novamente uma tendência de aumento da despesa total com pessoal com TGC de 6% como já havia sido verificado também na Tabela 2. Isso pode ser justificado pelo aumento das demandas e da necessidade de aumento no número de servidores através de concursos públicos ou criação de novos cargos ao longo dos anos para conseguir suprir as mesmas com a prestação de serviços ou recomposição do quadro de pessoal devido ao aumento de inativos. Também é consequência da política de recursos humanos do estado, que visando à valorização e mérito do servidor promoveu a criação e incorporação de gratificações ao vencimento básico de determinadas carreiras, concedeu adicionais por tempo de serviços, progressão e progressão, reajustes e pagou prêmios de produtividade. Nesse sentido, em 2006, como já foi dito no estudo, houve uma reestruturação nas carreiras com a implementação de 201 novas tabelas de vencimento básico para 122 carreiras beneficiando mais de 390 mil servidores e gerando impacto anual de R\$ 732 milhões. Ainda podemos citar alguns fatos que aconteceram em 2008, como o pagamento de R\$ 395 milhões para prêmio de produtividade, promoção por escolaridade adicional e tempo de serviço dos servidores da educação impactando em R\$ 34 milhões, progressão em torno R\$ 6 milhões e mais de cinco mil admissões por concurso público.

Impactos de aumento na despesa total do estado ainda podem ocorrer devido a medidas implantadas pela União, como aumento do salário mínimo ou reajuste do piso remuneratório nacional de algumas carreiras, devendo o estado se adequar as mudanças.

Além disso, destaca-se que as despesas com pessoal de todos os setores apresentaram tendência de aumento sendo que Segurança e Saúde foram os setores que apresentaram maiores taxas de crescimento anual calculadas em 7,69% e 8,09%, respectivamente. Também podemos relacionar o aumento das despesas com pessoal da Educação e Defesa a um grande aumento do número de pagamento nesses dois setores ou ingresso de novos servidores durante o período, como verificado nas Tabelas 3 e 4, e mais ainda aos reajustes concedidos para as carreiras desses determinados setores.

Tabela 5 – Evolução das despesas totais efetuadas com remuneração de pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade (R\$1,00 milhão)¹

Ano	Educação	Defesa	Fazenda	Saúde	Transportes e Obras	Outros	Total
2002	6.923,06	4.937,79	1.406,27	716,46	560,81	983,41	15.527,80
2003	6.112,61	4.332,90	1.259,42	593,26	489,58	1.180,90	13.968,68
2004	6.110,45	4.398,01	1.228,54	759,39	471,87	1.288,41	14.256,67
2005	6.203,58	4.820,07	1.235,20	799,85	447,27	1.314,49	14.820,45
2006	6.652,88	5.449,99	1.314,36	901,31	472,46	1.532,82	16.323,82
2007	7.177,89	5.734,39	1.423,54	885,10	485,07	1.651,72	17.357,73
2008	7.895,77	6.572,20	1.521,54	1.015,63	496,04	1.897,84	19.399,02
2009	7.578,41	7.168,86	1.458,92	1.081,43	470,32	1.927,95	19.685,89
2010	8.130,82	8.334,56	1.777,29	1.164,32	489,42	2.105,00	22.001,41
2011	9.306,04	8.528,86	1.824,09	1.254,65	466,70	2.096,43	23.476,78
2012	10.236,44	9.265,22	1.928,20	1.450,64	500,96	2.298,83	25.680,29
2013	10.619,32	9.807,45	1.924,79	1.670,75	500,88	2.530,71	27.053,90
2014	10.059,28	9.841,85	1.840,86	1.622,16	456,39	2.392,17	26.212,71
Média	7.923,58	6.860,93	1.549,46	1.070,38	485,21	1.784,67	19.674,24
TGC ²	4,80 *	7,69 *	4,03 *	8,09 *	0,00 +	7,50 *	6,00 *
R2	86,45	94,34	81,42	95,65	7,41	95,74	93,70
Prob.	0,00	0,00	0,00	0,00	36,82	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios da Folha de Pagamentos do Poder Executivo da SCAP.

Notas: ¹ Valores atualizados para preços de dezembro de 2014, pelo deflator do IPCA.

² Estimativa da Taxa Geométrica de Crescimento anual para o período 2002 a 2014.

* Taxa de crescimento estatisticamente significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, rejeita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

+ Taxa de crescimento estatisticamente não-significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, aceita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

No caso da Defesa, vêm ocorrendo a cada ano reajustes consecutivos, acima das taxas de reajustes gerais do quadro de pessoal, nos vencimentos básicos das suas carreiras desde 2008. Em 2008 e 2009 teve reajuste de 10%, 2009 15%, 2011 10%, 2012 12%, 2013 10% e 2014 15% para efeito em junho e mais 12% com efeito em dezembro do mesmo ano, que previam um grande impacto nos três últimos anos na folha de pessoal nos valores de R\$ 710 milhões (2012), R\$ 843 milhões (2013) e R\$ 1,6 bilhões (2014).

Vale lembrar que esses aumentos durante anos das despesas com pessoal em decorrência de todas essas políticas de recursos humanos foi possibilitado pela readequação aos limites da LRF descrita inicialmente pela Tabela 2 que deu uma margem para o governo aumentar a despesa com pessoal do Poder Executivo já que se mantinha muito abaixo dos 49% e do limite prudencial de 46,55%.

De acordo com a Tabela 6, podemos perceber o peso da Educação e Defesa para o orçamento do estado, pois juntos os setores representam mais de 70% do gasto total com pessoal de Minas Gerais.

Tabela 6 – Evolução da distribuição percentual das despesas totais efetuadas com remuneração de pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade

Ano	Educação	Defesa	Fazenda	Saúde	Transportes e Obras	Outros	Total
2002	44,58	31,80	9,06	4,61	3,61	6,33	100
2003	43,76	31,02	9,02	4,25	3,50	8,45	100
2004	42,86	30,85	8,62	5,33	3,31	9,04	100
2005	41,86	32,52	8,33	5,40	3,02	8,87	100
2006	40,76	33,39	8,05	5,52	2,89	9,39	100
2007	41,35	33,04	8,20	5,10	2,79	9,52	100
2008	40,70	33,88	7,84	5,24	2,56	9,78	100
2009	38,50	36,42	7,41	5,49	2,39	9,79	100
2010	36,96	37,88	8,08	5,29	2,22	9,57	100
2011	39,64	36,33	7,77	5,34	1,99	8,93	100
2012	39,86	36,08	7,51	5,65	1,95	8,95	100
2013	39,25	36,25	7,11	6,18	1,85	9,35	100
2014	38,38	37,55	7,02	6,19	1,74	9,13	100
Média	40,65	34,38	8,00	5,35	2,60	9,01	100
TGC¹	-1,19 *	1,69 *	-1,96 *	2,10 *	-6,38 *	1,51⁺	--
R2	72,53	83,32	87,93	64,65	99,32	27,29	--
Prob.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,71	--

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios da Folha de Pagamentos do Poder Executivo da SCAP.

Notas: ¹ Estimativa da Taxa Geométrica de Crescimento anual para o período 2002 a 2014.

* Taxa de crescimento estatisticamente significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, rejeita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

⁺ Taxa de crescimento estatisticamente não-significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, aceita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

Também ficou evidenciada no período uma tendência de crescimento anual da participação na despesa total com pessoal dos setores de Defesa e Saúde, com respectivas TGC de 1,69% e 2,10%. Por outro lado, com taxas de crescimento anual negativas, Educação (-1,19%), Fazenda (-1,96%) e Transportes e Obras (-6,38%) apresentaram uma tendência de queda nesse percentual de participação. Esse aumento da Defesa na participação novamente se explica pelos consecutivos reajustes e pelo incremento no seu quadro de pessoal com a contratação de novos concursados.

Ao longo dos últimos 13 anos, o governo de MG manteve tendência de redução da relação DLP/RCL (Tabela 2). Quanto às despesas totais brutas com pessoal (última coluna da Tabela 7), o governo manteve seu crescimento na mesma proporção da RCL, de modo que a relação DP/RCL manteve comportamento estável no período (sem tendência de crescimento ou de decréscimo), pois não foi obtido significância no teste já que sua probabilidade de erro foi de 36,20%, bem acima dos 5% aceitáveis. Mas, ressalta-se novamente que nos primeiros anos essa relação cai e nos últimos seis anos ela aumenta continuamente chegando aos níveis preocupantes de 2002 a quase 60% da RCL.

Tabela 7 – Evolução das despesas totais brutas com pessoal em relação à receita corrente líquida no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade¹

Ano	Educação	Defesa	Fazenda	Saúde	Transportes e Obras	Outros	Total
2002	25,77	18,38	5,24	2,67	2,09	3,66	57,81
2003	22,89	16,22	4,72	2,22	1,83	4,42	52,30
2004	20,90	15,04	4,20	2,60	1,61	4,41	48,76
2005	19,36	15,04	3,86	2,50	1,40	4,10	46,26
2006	19,15	15,69	3,78	2,59	1,36	4,41	46,99
2007	19,87	15,87	3,94	2,45	1,34	4,57	48,05
2008	18,80	15,65	3,62	2,42	1,18	4,52	46,19
2009	19,01	17,98	3,66	2,71	1,18	4,84	49,38
2010	18,80	19,27	4,11	2,69	1,13	4,87	50,87
2011	20,42	18,71	4,00	2,75	1,02	4,60	51,51
2012	21,86	19,79	4,12	3,10	1,07	4,91	54,85
2013	22,54	20,82	4,09	3,55	1,06	5,37	57,43
2014	20,56	20,11	3,76	3,32	0,93	4,89	53,57
Média	20,76	17,58	4,08	2,74	1,32	4,58	51,07
TGC²	- 0,01⁺	2,24 *	- 1,42⁺	2,65 *	- 5,86⁺	2,06 *	0,54⁺
R2	7,10	54,65	28,68	62,08	91,43	71,28	7,60
Prob. (%)	37,89	0,39	5,93	0,14	0,00	0,00	36,20

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios da Folha de Pagamentos do Poder Executivo da SCAP.

Notas: ¹ Esses percentuais não podem ser comparados com o limite de 49% estabelecido na LRF, uma vez que não foi possível proceder às devidas deduções nas despesas com pessoal em cada setor de atividade.

² Estimativa da Taxa Geométrica de Crescimento anual para o período 2002 a 2014.

* Taxa de crescimento estatisticamente significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, rejeita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

⁺ Taxa de crescimento estatisticamente não-significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, aceita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

Todavia, a análise por setor de atividade mostra que houve um processo de reordenação ou remanejamento das despesas de pessoal entre os setores. Enquanto os

percentuais de despesa com pessoal em relação à RCL mantiveram-se estatisticamente constantes nos setores de “Educação” e “Fazenda”, setores como “Defesa” e “Saúde” tiveram crescimento acima de 2,5% ao ano e o setor de “Transporte e Obras” teve decréscimos expressivos em torno de 5,86% ao ano. Destacam-se de novo os setores da Educação e Defesa que juntos consomem grandes percentuais dos recursos quando comparados a RCL do estado, sendo que, além disso, ao longo do período há uma aproximação do volume da despesa com pessoal gasta na Defesa ao da Educação.

Por fim, segundo a Tabela 8, temos uma tendência geral de crescimento anual do valor médio total pago por pagamento em Minas Gerais, com uma TGC de 3,48%. Ficou percebido também que o período a partir de 2009 teve maior crescimento do valor médio pago no estado. O setor da Saúde foi o que apresentou maior TGC que foi de 6,03%, influenciado, por exemplo, pela incorporação de gratificação ao vencimento básico e também o reajuste desse vencimento de 10% nas carreiras de médicos da FHEMIG e 32% para os contratados administrativamente, em 2010, que gerou impacto de R\$ 23 milhões.

A Defesa teve no período TGC de 3,94% e a Fazenda 5,07%, muito pela importância da natureza das suas atividades, por exemplo, fazer segurança e a fiscalização e arrecadação tributária, que acabam ganhando força representativa no governo e tendo suas carreiras valorizadas junto a uma série de vantagens. Além disso, uma ameaça geral de paralisação dos milhares de servidores da área de segurança pode gerar uma situação de caos no estado, com aumento da insegurança e violência, e, por isso, na maioria das vezes, os sindicatos dessas carreiras e os militares conseguem junto ao governo as melhorias que pleiteiam.

Já no caso dos servidores da Fazenda o valor médio pago por pagamento pode refletir uma tentativa de remunerar bem os seus servidores públicos para, além de incentivá-los e valorizá-los, coibir desvios de recursos ou corrupção que possa vir a ocorrer. Os vencimentos básicos iniciais das carreiras fazendárias estão entre os maiores, logo, na mesma linha, apresenta sempre os maiores valores médios por pagamento, bem acima dos outros setores e a média total do estado. Remunera-se melhor esse menor contingente de servidores e número de pagamentos, em relação aos outros setores, resultando nesse elevado valor médio. Em 2013, o valor médio estava no patamar de R\$17 mil correspondendo a mais de oito vezes o valor médio pago para Educação e cinco vezes mais o valor médio de todo estado.

Tabela 8 – Evolução dos valores médios¹ dos pagamentos efetuados com pessoal no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, discriminados por setores de atividade (R\$1,00)²

Ano	Educação	Defesa	Fazenda	Saúde	Transportes e Obras	Outros	Total
2002	1.713,14	4.844,69	11.477,13	2.392,84	3.341,12	3.147,80	2.604,21
2003	1.501,00	4.214,42	10.528,62	1.992,88	2.970,06	3.054,58	2.301,56
2004	1.458,15	4.111,69	10.528,35	2.034,46	2.916,36	3.097,06	2.252,96
2005	1.462,71	4.394,86	10.477,39	2.032,72	2.826,21	3.163,22	2.307,37
2006	1.536,29	4.723,41	11.208,43	2.240,20	3.052,06	3.587,63	2.478,58
2007	1.609,57	4.744,85	12.426,41	2.214,85	3.236,83	3.721,36	2.561,67
2008	1.676,88	5.092,69	13.203,56	2.500,36	3.330,75	4.207,46	2.724,37
2009	1.580,35	5.148,78	12.458,47	2.602,89	3.221,35	4.055,12	2.681,36
2010	1.624,34	5.674,88	15.385,52	2.862,28	3.426,27	4.507,48	2.892,47
2011	1.821,43	5.650,49	15.878,25	3.110,88	3.337,70	4.506,82	3.032,47
2012	1.970,83	6.099,43	17.147,44	3.531,88	3.667,64	4.678,88	3.265,51
2013	1.954,73	6.442,61	17.498,45	4.043,30	3.747,79	5.121,62	3.337,56
2014	2.020,36	7.063,62	18.455,14	4.150,33	3.771,19	5.306,94	3.525,75
Média	1.686,90	5.246,65	13.590,24	2.746,91	3.295,79	4.012,00	2.766,60
TGC²	2,34 *	3,94 *	5,07 *	6,03 *	1,94 *	4,93 *	3,48 *
R2	64,13	85,39	88,92	83,84	65,89	95,80	84,04
Prob.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios da Folha de Pagamentos do Poder Executivo da SCAP.

Notas: ¹ O valor médio corresponde a divisão entre o total das despesas com pessoal e o número de pagamentos realizados. Não deve ser confundido com a remuneração média do servidor em cada setor de atividade.

Valores atualizados para preços de dezembro de 2014, pelo deflator do IPCA.

² Estimativa da Taxa Geométrica de Crescimento anual para o período 2002 a 2014.

* Taxa de crescimento estatisticamente significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, rejeita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

+ Taxa de crescimento estatisticamente não-significativa, considerando significância máxima de 5% de erro tipo I. Neste caso, aceita-se a hipótese (H_0) de que não existe tendência nos valores da série.

Em relação à Educação, o setor tem o pior valor médio pago por pagamento de Minas Gerais e está bem abaixo do valor médio geral e de todos os outros setores. Isso pode ser explicado pela grande massa de servidores e número de pagamentos realizados para ao setor, como verificado na Tabela 3, que acaba resultando em um valor médio menor por causa do elevado denominador. Desse modo, evidencia-se a necessidade de atenção especial com esse setor tão importante para a sociedade no sentido de buscar alternativas e realizar esforços, como foi feito, principalmente, na Defesa, para valorizar os servidores educacionais e reverter esse quadro desfavorável da educação mineira.

Por outro lado, os Outros setores mostrou também uma grande elevação do valor médio por pagamento no período com TGC de 4,93%, sendo explicada ao contrário pela divisão entre os diversos órgãos e suas várias carreiras, porém com um quantitativo

relativamente muito mais baixo de servidores em cada carreira quando comparado as de segurança e educação, o que gera um pequeno impacto na folha de pessoal em caso de mudanças na composição de remuneração e melhorias na carreira pedidas por influência dos seus sindicatos. Isso pode ser exemplificado pela carreira de EPPGG, que vinculada a SEPLAG e tendo papel considerado fundamental e estratégico para melhoria da qualificação técnica e eficiência dentro do funcionalismo do setor público, conseguiu em 2011 melhorias significativas para a carreira e salário, porém impactando em pouco mais de R\$ 2 milhões na folha estadual de pagamento porque seu quadro de pessoal total era de apenas cerca de 400 servidores na época. Essa carreira, também sem maiores impactos na folha estadual, conseguiria posteriormente outros reajustes e a incorporação no vencimento básico da Gratificação de Desempenho e Produtividade Individual - GDPI e Institucional que antes recebia na remuneração, o que é benéfico para efeitos de aposentadoria.

Logo, em síntese, ficou constatada na análise uma tendência de crescimento no total da despesa com pessoal do Poder Executivo de Minas Gerais com aumento de número de pagamentos e servidores e alinhamento com a LRF, revelando ainda certo aumento no valor médio do pagamento que demonstra uma efetividade com relação ao objetivo proposto de valorização dos servidores na gestão de pessoas do programa Choque de Gestão. Além disso, destaca-se o setor de atividade de Segurança que aumento significativamente sua participação no número de servidores/pagamentos, despesa total do estado e, em paralelo, também tendo suas carreiras valorizadas percebidas pelo aumento do seu valor médio.

Ainda assim, toda essa situação descrita pode ser mudada de acordo com o contexto econômico ou interesse político do momento. Atualmente, devido novamente as dificuldades econômicas do estado devido à crise econômica nacional percebe-se novamente uma preocupação do novo governo no sentido de reduzir o gasto com pessoal do Poder Executivo, quando faz a extinção de 20% dos cargos comissionados, e em centrar seus esforços em investimentos na Segurança e Educação à medida que se discute a manutenção dos reajustes previstos em lei no governo anterior para as categorias de segurança e busca uma readequação ao piso remuneratório nacional dos servidores da Educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período pós 2003, foram implementadas reformas no estado mineiro, propostas pelo programa Choque de Gestão, focadas na superação da grave crise fiscal que assolava o setor público nas décadas anteriores, principalmente, os estados, e recuperação econômica dos mesmos. Essas medidas foram alinhadas às regras e limites definidos pela LRF sendo centradas na responsabilidade fiscal, reequilíbrio e eficiência dos gastos públicos. Nesse sentido, a gestão de pessoas assume papel importante à medida que os gastos públicos concentram grande parte do seu percentual nos gastos com pessoal. O contexto passou a exigir de imediato uma redução da máquina pública e seu quadro com pessoal e, conseqüentemente, das despesas com pessoal, e, ao mesmo tempo, produzir uma maior eficiência na prestação de serviços para atender as demandas sociais cada vez maiores e complexas.

Dessa forma, pode-se dizer com base nesse estudo que a política de gestão de pessoas do Choque de Gestão obteve sucesso, pois promoveu a readequação e manutenção da despesa com pessoal dentro do limite de 49% da RCL do Poder Executivo e, além disso, centrou esforços, principalmente, na valorização do mérito e produtividade dos servidores públicos com o objetivo de aumentar a eficiência na prestação de serviços com maior organização, transparência e estabelecimento de metas de resultados. Isso pode ser observado nos resultados apresentados do estudo.

Segundo o estudo, nos primeiros anos foram feitos ajustes emergenciais no sentido de buscar aumentar as receitas do estado e frear os aumentos do gasto com pessoal a fim de atender o limite da LRF. Vale dizer que esse limite de DLP/RCL foi cumprido durante todo o período estudado na pesquisa.

Além disso, uma expansão do quadro de pessoal foi promovida com aumento do número de servidores ao longo do período, pois se percebeu uma tendência de crescimento do número de pagamentos total efetuados pelo estado. Em virtude dessa expansão do quadro de pessoal e também das políticas de valorização realizadas pelo programa como pagamento de prêmios de produtividade, permitir progressões e promoções nas carreiras, fazer reajustes e melhorias nas carreiras, como a implementação de novas tabelas de vencimento básico, a despesa total do estado com pessoal revelou uma tendência de crescimento significativo próxima de 6%. No entanto, a participação da despesa com pessoal com inativos tem se mantido estável em torno da média de 41% do total gasto.

Em relação à participação no número de pagamentos e totais das despesas efetuadas por setores podemos destacar o tamanho e importância dos setores da Educação e Defesa. A Educação possui cerca de 66% e a Defesa próximo de 18% do número total de pagamentos feitos pelo estado que juntos somados dividem um percentual de aproximadamente 75% do total da despesa efetuada pelo Poder Executivo de Minas Gerais. A Defesa apesar de ter um percentual menor no número de pagamentos ou servidores se aproxima do volume total gasto na Educação. Em sentido contrário, temos o setor de Transportes e Obras que está reduzindo sua participação no número de pagamentos e despesa total com pessoal.

No que diz respeito à valorização dos servidores, os resultados mostraram uma tendência total de aumento do valor médio gasto por pagamento efetuado. Esses aumentos foram mais expressivos nos últimos seis anos e o setor que possui o maior valor médio é a Fazenda, muito acima de todos outros setores e a média do estado. Percebeu-se que Saúde e Defesa também cresceram bastante seus valores médios com fortes tendências de valorização. Já a Educação foi no sentido contrário com o pior valor médio pago necessitando esforços para maior valorização. Nessa linha, reajustes para a Educação e Defesa estão previstos para 2015 como compromisso do novo governo mesmo diante das dificuldades econômicas.

Todavia, exibe-se um alerta quando analisamos toda a despesa com pessoal sob o aspecto da RCL porque percebemos que Minas Gerais, em 2010, ficou perto do limite de 49%, mas continuou a aumentar sua despesa total nos anos seguintes inclusive dando uma série de reajustes na folha de pagamentos, protegido de forma legal pela “folga” pelo aumento das deduções dessa despesa para cálculo da DLP que diminuía a relação DLP/RCL.

Portanto, vale dizer que esses aumentos causam impactos na folha de pagamentos e podem ser intensificados em meios a situação de retração econômica e não realização das estimativas de receitas esperadas pelo estado. Isso pode comprometer o cumprimento desses limites e o orçamento do estado com o gasto com pessoal, devendo-se estar atento a essa questão para manutenção das atividades.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. Brasília: ENAP, 1997.

ALMEIDA, Anna Ozoria de. **Evolução e crise da dívida pública estadual**. Nov. 1996. (IPEA. Texto para discussão n. 448). Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2015.

ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de; MARINI, Caio e GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. **Minas Gerais do século XXI – Reformulando a máquina pública**. Belo Horizonte: BDMG, 2002.

ANDRADE, Fabiana de Oliveira. **Finanças públicas estaduais e lei de responsabilidade fiscal: resultados e desafios na implementação da gestão fiscal responsável – um estudo para Minas Gerais (2002-2007)**. Dissertação (mestrado em Administração Pública), Escola Professor Paulo Neves de Carvalho, Minas Gerais, 2009.

ANDRIOLO, Leonardo José. A reforma do estado de 1995 e o contexto brasileiro. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**, 30. EnAnpad, 2006, Salvador (BA).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 mai. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000**: Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 5 mai. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 5 mai. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em: 5 mai. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 5 mai. 2015.

BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República; Imprensa Oficial, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília/São Paulo: ENAP/Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, pp. 7-26, jul./ago. 2000.

CAPOBIANGO, R.P, et al. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REGE**, São Paulo (SP), v. 20, n. 1, pp. 61-78, jan./mar. 2013.

CUNHA JUNIOR, L. A. P. O governo matricial de Minas Gerais: implantand o choque de gestão. In: **CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, 9. Madrid, Espanha, 2-5 nov. 2004.

DA SILVA, Christine Oliveira Peter. A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma Análise Panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, vol. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

DIAS, Ana Gabriela Caldeira. **A gestão por trás do “Choque de Gestão”**: um estudo da reforma gerencial no governo de Minas Gerais (2003-2012). 2013.

DURAND, Thomas. Forms of incompetence. In: **INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPETENCE**, 4. – Based Management. Oslo: Norwegian School of Management, 1998.

FILHO, Roberto de Medeiros Guimarães. **Gastos com pessoal**. 2004.

GUIMARÃES, Raul Marmo. **A dívida pública do estado de Minas Gerais**: os limites do ajuste. Dissertação (mestrado em Administração Pública) - Escola Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação Joao Pinheiro, Minas Gerais, 2003.

LANGE, O. **Introdução à econometria**. Brasil: Fundo de Cultura, 1963. 370 p.

MACHADO, Raphael Amorim. A coordenação da administração pública brasileira em contextos de reformas administrativas. **Revista de Ciência Política**, v. 22, n. 2, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/361/242>>. Acesso em: 12 mai. 2015.

MENICUCCI, Rivania Mara Alves. **A lei de responsabilidade fiscal e as despesas com pessoal como variável de controle orçamentário – limites e possibilidades**: o caso de Minas Gerais. Dissertação (Graduação em Administração Pública) – Escola Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação Joao Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. **Constituição do estado de Minas Gerais de 1989**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto n.º 43.576, de 9 de setembro de 2003**. Estabelece as diretrizes para a elaboração dos anteprojetos de lei dos planos de carreiras na administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial, Minas Gerais, 10 set. 2003.

MINAS GERAIS. **Decreto n.º 43.672, de 4 de dezembro 2003.** Estabelece as diretrizes e define os critérios e os sistemas de Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo de provimento efetivo e do detentor de função pública na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial, Minas Gerais, 5 dez. 2003.

MINAS GERAIS. **Decreto n.º 43.764, de 16 de dezembro de 2004.** Regulamenta a Avaliação Especial de Desempenho do servidor público civil em período de estágio probatório na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Diário Oficial, Minas Gerais, 17 mar. 2004.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n.º 71, de 30 de julho de 2003.** Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/servidores/desempenho/arq_geral/leicomplementar_71.html> Acesso em: 5 mai. 2015.

MINAS GERAIS. **Prêmio por produtividade.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2004, folder institucional.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>. Acesso em: 6 mai. 2015.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. **Federalismo e endividamento subnacional:** uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Texto para discussão n.º 1142.

MOURÃO, Sarah Cristina de Sales. **A implementação da lei de responsabilidade fiscal em Minas Gerais:** contabilidade criativa e o grupo de despesas com pessoal. Dissertação (Graduação em Administração Pública) – Escola Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação Joao Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

NASCIMENTO, E.R.N.; DEBUS, I. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal.** 2.ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

NASCIMENTO, E. R. & GERARDO, J. C. **Dois anos da lei de responsabilidade fiscal.** 2004. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lrf2ed.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; RIANI, Flavio Limitações e consequências do ajuste fiscal do estado de Minas Gerais no governo Aécio Neves. Cedeplar, Diamantina, Agosto 2004. In: **CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, 10. Santiago (Chile), 18-21 out. 2005.

PIRES, Denise Cristina. **POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS: Uma análise da estratégia do governo mineiro no âmbito da Secretaria de Educação.** Dissertação (Graduação em Administração Pública) – Escola Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação Joao Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes. **Choque de Gestão em Minas Gerais (2003-2010):** um exemplo de inovação no setor público? Dissertação (mestrado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009.

REIS, André A. **Avaliação das contas do governo no estado de Minas Gerais de 1995 a 2005:** uma busca por iniciativas de ajuste fiscal. 2006. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIANI, F; Albuquerque, C. L. Dívida Pública do estado de Minas Gerais: renegociação não resolveu o problema. In: **SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA**, 16. Diamantina, Cedeplar/UFMG, Belo Horizonte, 2010. Anais.

SOARES, Vanessa Brulon; DARBILLY, Leonardo Vasconcelos Cavalier; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. O Choque de Gestão em Minas Gerais: uma análise a partir do paradigma multidimensional de Benno Sander. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – EnPAG – 2010**, Vitória – ES.

SILVA, Jomara; BERNARDI, Mônica; JORGE, Maria Aparecida. Avaliação de Desempenho Individual. In. VILHENA, Renata et al (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b, pp. 161-189.

SILVA, Jomara et al. Reestruturação das Carreiras. In. VILHENA, Renata et al (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006c, p.191-210.

SILVA, Jomara; FERREIRA, Afonso. Realinhamento de Competências. In. VILHENA, Renata et al (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a, p. 211-228.

SILVA, Karina Fernanda da. **As finanças públicas no estado de Minas Gerais:** uma avaliação da execução orçamentária no período de 1995 a 2008. Monografia – Escola Professor Paulo Neves de Carvalho, Minas Gerais, 2009.

VASCONCELOS, Tuliana Macedo. **Finanças do estado de Minas Gerais:** evolução das receitas e das despesas (1999 – 2006). Monografia – Escola Professor Paulo Neves de Carvalho, Minas Gerais, 2008

VILHENA, Renata et al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** políticas para a gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, Renata; MARINI, Caio. **O Choque de Gestão e o Estado Para Resultados em Minas Gerais: a introdução de um novo padrão gerencial nas administrações estaduais.** 2009.