



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL**

JOSÉ WILAS PEREIRA

**O Impacto do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos
Municípios Brasileiros (PNAFM) na eficiência fiscal das prefeituras.**

**João Pessoa
2018**

JOSÉ WILAS PEREIRA

O Impacto do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) na eficiência fiscal das prefeituras.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Ítalo Fittipaldi

**João Pessoa
2018**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

P436i Pereira, José Wilas.

O Impacto do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) na eficiência fiscal das prefeituras. / José Wilas Pereira. - João Pessoa, 2018.

91f.

Orientação: Ítalo Fittipaldi.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Eficiência Fiscal. 2. Avaliação de Impacto. 3. PNAFM. 4. Municípios. I. Fittipaldi, Ítalo. II. Título.

UFPB/BC

FOLHA DE APROVAÇÃO**JOSÉ WILAS PEREIRA****O Impacto do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) na eficiência fiscal das prefeituras.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ítalo Fittipaldi

Data de aprovação: 10/07/2018.

Banca examinadora:



Prof. Dr. Ítalo Fittipaldi
Orientador/ Presidente da banca examinadora



Prof. Dr. James Batista Vieira
Examinador Interno



Prof. Dr. Saulo Felipe Costa
Examinador Externo

Dedico este trabalho a minha querida família: meu pais José Pereira e Maria Jozelma;
meus irmãos Weliton e Wanderson; minha adorada sobrinha Maria Júlia e;
principalmente, minha amada esposa Renata Raiane, pelos incentivos de sempre e
pela força nos momentos de dificuldades.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa pelo incentivo, apoio incondicional, dedicação e paciência durante toda essa trajetória;

À família e amigos próximos, com os quais fui ausente, mas, que mesmo distante sempre estiveram do meu lado apoiando, acreditando e torcendo por mim;

Aos colegas de trabalho que, na medida do possível, sempre ajudaram, incentivaram e torceram pela minha vitória;

Aos colegas do mestrado, especialmente aos que integram o PGPCI, que remaram junto comigo e promoveram momentos de grandes trocas de conhecimento e companheirismo;

Aos colegas mais próximos (amigos) Aldenir e Salmon pelas grandes parcerias firmadas tanto nas aulas quanto nos trabalhos externos;

Ao Professor Ítalo Fittipaldi pela valiosa contribuição no trabalho como professor e orientador;

Aos Professores Saulo e Lisandra que participaram da banca de qualificação da dissertação e contribuíram decisivamente para a melhoria do trabalho;

Aos Professores James, Saulo, Lisandra e Clóvis que aceitaram o convite para compor a banca de defesa da dissertação;

Aos demais professores do PGPCI, que durante suas aulas e/ou em momentos esporádicos contribuíram direta ou indiretamente contribuíram para o resultado final desse projeto;

Aos amigos Daniel Dantas, Clara Cecchini e Laurizy Ferreira pelo tempo dispensado na leitura do trabalho e contribuições;

Aos funcionários do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba pela presteza de sempre.

SUMÁRIO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| LISTA DE TABELAS | ix |
| LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E APÊNDICE | x |
| LISTA DE SIGLAS | xi |
| RESUMO | xiii |
| ABSTRACT | xiv |
| | |
| INTRODUÇÃO | 15 |
| | |
| CAPÍTULO 1 – DESEMPENHO DO GOVERNO MUNICIPAL BRASILEIRO | 19 |
| 1.1. A Eficiência do Gasto Público em Perspectiva..... | 19 |
| 1.1.1. Capacidade Estatal na Implementação de Políticas e Programas Públicos | 21 |
| 1.1.2. Das concepções internacionais à visão interna..... | 22 |
| 1.2. Teoria do Programa..... | 25 |
| 1.3. Avaliação de Impacto de Políticas Públicas na Melhoria da Eficiência..... | 29 |
| 1.4. Eficiência fiscal em perspectiva: abordagens externas e internas | 30 |
| 1.4.1. Políticas públicas para a melhoria da eficiência da gestão municipal brasileira | 33 |
| 1.4.2. O PNAFM como política pública que visa o aumento da eficiência | 36 |
| | |
| CAPÍTULO 2 – DESCRIÇÃO GERAL DO PNAFM | 39 |
| 2.1. O PNAFM como Estratégia de Melhoria da Gestão Fiscal dos Municípios | 39 |
| 2.2. PNAFM – Fase I..... | 46 |
| 2.3. PNAFM – Fase II..... | 49 |
| 2.3.1. PNAFM – Fases II.1 e II.2 | 50 |
| 2.4. PNAFM III..... | 53 |
| | |
| CAPÍTULO 3 - A EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL BRASILEIRO | |
| | 55 |
| 3.1. Análise Descritiva..... | 55 |
| 3.1.1. Contexto de Adesão ao PNAFM..... | 55 |
| 3.1.2. Contexto de Distribuição e Amplitude do Déficit Operacional nos Municípios | 58 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| CAPÍTULO 4 - O PNAFM GEROU IMPACTO NA EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL? | 69 |
| 4.1. Análise Inferencial do Impacto do PNAFM | 69 |
| 4.2. Metodologia | 69 |
| 4.2.1. Classificação e delineamento do trabalho | 69 |
| 4.2.2. Hipótese de trabalho | 69 |
| 4.2.3. Delimitação do objeto | 69 |
| 4.2.4. Variáveis utilizadas no modelo | 70 |
| 4.2.5. Instrumento de coleta e tratamento de dados | 71 |
| 4.3. Resultados | 73 |
| | |
| CONCLUSÕES | 79 |
| | |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 83 |
| | |
| APÊNDICE | 89 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1 - Agrupamento dos Componentes de Fortalecimento Institucional Municipal | 42 |
| Tabela 2 - Quantitativo de Adesão frente à estimativa – 1ª Fase | 47 |
| Tabela 3 - Panorama de adesão - Fase II / Etapas 1 e 2 | 51 |
| Tabela 4 - Faixas de Financiamento - PNAFM III..... | 53 |
| Tabela 5 – Posição do déficit municipal..... | 58 |
| Tabela 6 - Divisão territorial do déficit operacional per capita..... | 59 |
| Tabela 7 – Distribuição regional do déficit per capita mediano dos municípios | 60 |
| Tabela 8 - Distribuição e ranqueamento do déficit per capita municipal por UF | 63 |
| Tabela 9 - Panorama do déficit per capita por municípios/capitais..... | 65 |
| Tabela 10 - Proporção do Déficit PC pelo PIB PC..... | 65 |
| Tabela 11 - Proporção do Déficit PC pela Receita Tributária PC..... | 66 |
| Tabela 12 - Evolução per capita do déficit, PIB per capita e das receitas municipais | 67 |
| Tabela 13 – Variáveis do modelo | 70 |
| Tabela 14 - Esquema teórico da técnica da diferença em diferenças | 73 |
| Tabela 15 - Numero de observações comparáveis na diferença em diferenças | 74 |
| Tabela 16 - Relevância das variáveis no modelo | 74 |
| Tabela 17 - Resultado da estabilidade do modelo (Teste t)..... | 76 |
| Tabela 18 - Resultado da Diferença em Diferenças | 77 |

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E APÊNDICE

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 - Fluxograma da Teoria do Programa | 27 |
| Figura 2 - Fluxograma Teoria do PNAFM | 28 |
| Figura 3 - Fases do PNAFM | 40 |
| Gráfico 1 - Dimensionamento do Programa | 44 |
| Quadro 1 - Indicadores de Aferição das metas do Programa | 45 |
| Gráfico 2 - Cobertura espacial da 1ª fase | 48 |
| Gráfico 3 - Cobertura espacial da 2ª fase | 51 |
| Gráfico 4 - Comparativo de fases do PNAFM | 52 |
| Gráfico 5 – Cobertura espacial do PNAFM I e II..... | 52 |
| Gráfico 6 - Adesão ao PNAFM - 100 primeiros resultados operacionais de 2001 | 56 |
| Figura 4 - Linha de Tempo do PNAFM | 57 |
| Gráfico 7 - Quantidade de municípios por intervalo de déficit per capita | 61 |
| Gráfico 8 - Distribuição do somatório do déficit operacional dos municípios pela per capita das UF..... | 62 |
| Quadro 2 - Métodos de Avaliação de Impacto | 72 |
| Apêndice I – Lista dos Municípios Participantes do PNAFM (FASE I)..... | 89 |

LISTA DE SIGLAS

- AAA** - *Agricultural Adjustment Act* (Lei de Ajuste Agrícola);
- ABM** - Associação Brasileira de Municípios;
- BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento;
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
- CadSinc** - Cadastro Sincronizado Nacional;
- CEF** – Caixa Econômica Federal;
- DASP** - Departamento Administrativo do Serviço Público;
- DID** - *Difference in Differences* (Diferença em Diferença);
- ECD** - Escrituração Contábil Digital;
- EFD** - Escrituração Fiscal Digital;
- FGTS** – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
- GEAST** - Gerência Nacional de Assistência Técnica;
- INE** - Instituto Nacional de Estatística;
- IPCA** - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo;
- IPTU** – Imposto Predial e Territorial Urbano;
- ISS** - Imposto sobre Serviço;
- LRF** - Lei de Responsabilidade fiscal;
- NF-e** - Fiscal Eletrônica;
- NIRA** - *National Industrial Recovery Act* (Lei de Recuperação da Indústria Nacional);
- NIS** – Número de Identificação Social;
- OCDE** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico;
- PBF** - Programa Bolsa Família;
- PBM** - Plano Brasil Maior;
- PISF** - Projeto de Integração do Rio São Francisco;

PMAT - Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos;

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida;

PNAFE - Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Estados Brasileiros;

PNAFM - Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros;

PNPB - Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel;

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego;

PSM - *Propensity Score Matching* (Escore de Propensão para Pareamento);

RIN - Revitalização da Indústria Naval;

RDD - *Regression Discontinuity Design* (Desenho de Descontinuidade de Regressão);

SE/MS - Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda;

SEREM - Secretaria de Assistência a Estados e Municípios;

SIAPM – Sistema de Acompanhamento do PNAFM;

SPED - Sistema Público de Escrituração Digital;

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUDES - Superintendência Nacional de Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável;

SUS – Sistema Único de Saúde;

UCP - Unidade de Coordenação de Programas;

UEM - Unidades Executivas Municipais;

UHBM - Usina Hidrelétrica de Belo Monte;

VI – Variáveis Instrumentais.

RESUMO

O arranjo institucional decorrente da Constituição Federal de 1988 estabelece novas bases para o sistema federativo brasileiro alterando profundamente as relações intergovernamentais. Estados e municípios ganharam centralidade no processo decisório sobre políticas públicas com a transferência de recursos e responsabilidades sobre a prestação da maioria dos serviços básicos, algo que exige dos entes, entre outras capacidades, condições fiscais para a implementação das intervenções. Vários foram os esforços envidados para elevar a performance fiscal dos municípios brasileiros. A mais recente tentativa diz respeito à criação do Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM que busca, através do incentivo financeiro, auxiliar as gestões municipais na elevação do padrão gerencial. Diante desse quadro, torna-se oportuno analisar o possível impacto do programa sobre o público-alvo. Convém destacar nesse momento que, num contexto de escassez de recursos e crescimento constante da demanda por serviços públicos de qualidade, avaliar o impacto das políticas e/ou programas públicos torna-se uma necessidade de primeiro grau para garantir a continuidade dos investimentos e promover a reformulação de ações ineficientes e ineficazes. Guiada pela ideia de equilíbrio entre receitas e despesas e tomando o resultado operacional do exercício financeiro como proxy de eficiência fiscal, a presente pesquisa buscou por meio do modelo de regressão, através do método da “diferença em diferença”, investigar o impacto dessa ação nos entes participantes do programa. Observou-se, ao final, que o PNAFM teve baixa adesão, com apenas 11% da expectativa inicial atingida, o que sugere deficiências de formulação do programa e baixa capilaridade da política pública. Além disso, o déficit operacional per capita cresceu nos municípios no patamar superior a 70% no comparativo entre 2001 e 2012, reduzindo a capacidade de atendimento às demandas sociais por parte do poder público local. Por fim, com um resultado de apenas 0.30 de diferença entre as diferenças dos grupos de controle e tratamento após a implementação do programa, a hipótese de que o PNAFM produziu resultados positivos sobre os municípios aderentes não encontra sustentação estatística nos dados. Pelo contrário, os dados permitem inferir com 99% de chance de acerto que a participação no PNAFM não contribuiu para a melhoria do desempenho fiscal dos municípios.

Palavras chave: Eficiência Fiscal; Avaliação de Impacto; PNAFM e Municípios.

ABSTRACT

The institutional arrangement resulting from the Federal Constitution of 1988 establishes a new basis for the Brazilian federal system by profoundly altering intergovernmental relations. States and municipalities have gained centrality in the decision-making process on public policies with the transfer of resources and responsibilities on the provision of most basic services, something that requires entities, among other capacities, fiscal conditions for the implementation of interventions. Several efforts were made to increase the fiscal performance of Brazilian municipalities. The most recent attempt concerns the creation of the National Support Program for the Administrative and Fiscal Management of Brazilian Municipalities - PNAFM, which seeks to help municipal administrations raise the management standard through financial incentives. Given this framework, it is opportune to analyze the possible impact of the program on the target audience. It should be noted at this point that, in a context of scarce resources and steady growth in demand for quality public services, assessing the impact of public policies and / or programs becomes a first-rate need to ensure continued investment and promote reformulation of inefficient and ineffective actions. Guided by the idea of balance between revenues and expenses and taking the operational result of the financial year as a proxy for fiscal efficiency, the present research sought, through the "difference in difference" method, to investigate the impact of this action on participating in the program. It was observed at the end that the PNAFM had low adherence, with only 11% of the initial expectation reached, which suggests deficiencies in the formulation of the program and low capillarity of public policy. In addition, the per capita operating deficit grew in municipalities at levels above 70% in the comparison between 2001 and 2012, reducing the capacity of meeting the social demands by the local public power. Finally, with a result of only 0.30 difference between the control and treatment groups differences after the program implementation, the hypothesis that the PNAFM produced positive results on the adherent municipalities does not find statistical support in the data. On the contrary, the data allow us to infer with a 99% probability of success that the participation in the NAPPM did not contribute to the improvement of the fiscal performance of the municipalities.

Key words: Fiscal Efficiency; Impact Assessment; PNAFM and Municipalities.

INTRODUÇÃO

O arranjo institucional decorrente da Constituição Federal de 1988 estabelece novas bases para o sistema federativo brasileiro, alterando profundamente as relações intergovernamentais. Estados e municípios ganharam centralidade no processo decisório sobre políticas públicas, tanto pela autoridade política atribuída aos chefes dos poderes executivos – eleitos pelo voto popular em eleições diretas e independentes – como pela autonomia financeira decorrente da descentralização fiscal que ampliou os recursos transferidos aos entes subnacionais, como também, concedeu autoridade tributária sobre alguns impostos importantes (ARRETCHE 2000). Esse contexto, “deslocou os governos municipais para o epicentro da produção de políticas públicas no país” (FITIPALDI, COSTA e ARAÚJO 2013, p. 2). Esse protagonismo, no entanto, exige capacidade institucional e fiscal dos municípios na produção de uma governança capaz de implementar as políticas públicas em âmbito local e produzir os resultados sociais esperados.

Diante disso, a performance fiscal de entes subnacionais torna-se elemento fundamental na análise produzida pelo presente estudo.¹ Recorrente no federalismo brasileiro e nas políticas nacionais, o tema da eficiência administrativa e fiscal municipal permeia a agenda do governo federal desde a década de 1930 (GRIN 2014). No transcorrer de uma trajetória quase secular, as diversas iniciativas envidadas no sentido de melhoria da gestão pública local no Brasil “sempre buscaram integrar as cidades nos esforços de modernização do Estado nacional em novos padrões organizacionais” (2014, p. 2).

As ações tomadas nesse período passam pela criação de entidades representativas das unidades locais, tais como a Associação Brasileira de Municípios – ABM e diversos órgãos da estrutura burocrático/administrativa nacional (Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Instituto Nacional de Estatística – INE e; Secretaria de Assistência a Estados e Municípios - SEREM)². O enfoque sempre esteve voltado para a criação de capacidade fiscal e administrativa nos entes subnacionais, uma vez que, de acordo com Evans, *Rueschmeyer e Skocpol* (2002), são aspectos importantes na análise dos Estados como organizações que devem gerar resultados para a

¹ Para efeito desse trabalho, utiliza-se performance fiscal e gestão fiscal como sinônimos de equilíbrio no trato com as finanças públicas.

² A criação dessas entidades esteve associada ao movimento municipalista que, de acordo com (Melo 1993), defendia a introdução da assistência técnica central nas bases fiscais dos municípios. Isso compreendia a melhoria de diversos aspectos como: capacidade arrecadatória, qualificação profissional, modernização de procedimentos burocráticos, tanto de planejamento orçamentário quanto de execução e controle financeiro etc.

sociedade. Nesse sentido, a ausência desses aspectos pode comprometer a eficiência na execução das atividades do poder público e dificultar o crescimento econômico que, segundo Evans (2014), depende da governança.

As mais recentes investidas do governo federal na condução do projeto técnico-modernizador da administração pública municipal foram trazidas à baila no final da década de 1990 e início dos anos de 2000. Trata-se do Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) e do Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), respectivamente. Melhorar a capacidade de arrecadação dos municípios foi o objetivo central relacionado à eficiência administrativa que norteou a criação e implementação dos dois programas.

Com efeito, ao tempo que se apresentam iniciativas que visam intervir na realidade social e produzir mudanças substanciais, se faz necessário entender quais resultados essas intervenções têm de fato produzido. Num contexto de escassez de recursos e crescimento constante da demanda por serviços públicos de qualidade, avaliar o impacto das políticas e/ou programas públicos torna-se uma necessidade de primeiro grau para garantir a continuidade dos investimentos e promover a reformulação de ações ineficientes e ineficazes.

Avaliação de impacto, nesse sentido, é tratada com *avaliação formal*, que significa o “exame sistemático de certos objetos, baseado em procedimentos científicos de coleta e análise de informação sobre o conteúdo, estrutura, processo, resultados e/ou impactos de políticas, programas, projetos ou quaisquer intervenções planejadas na realidade” (RUA 2000, p. 3). Mesmo com tantas definições distintas, algo que caracteriza todas as avaliações é a ideia de validação do valor social presente no atingimento dos objetivos das políticas (MOKATE, 2002). Nos termos de (RAMOS 2009, p. 97), “a decisão de aplicar recursos em uma ação pública sugere o reconhecimento do valor de seus objetivos pela sociedade”. Ou seja, ao traçar objetivos que o público-alvo da política reconheça como legítimos, a intervenção ganha apoio social e reconhecimento político das ações.

Além disso, a autora chama a atenção também para dois pré-requisitos fundamentais no desenho da avaliação de impacto, que são: o acesso às informações do programa e a necessidade de um grupo comparativo. O primeiro aspecto diz respeito à necessidade de dados específicos que representem as condições gerais do grupo de tratamento antes da implementação do programa. Do contrário, a avaliação torna-se impraticável. Já o segundo aspecto está

relacionado com o contrafactual. Ou seja, exige-se a realização de experimentos, rigorosamente controlados conforme ocorrem nas ciências da natureza, por exemplo. Contudo, como nas ciências sociais a realização de procedimentos nesse nível é praticamente impossível, necessita-se de um grupo com características semelhantes que não participou da política e represente o antes e o depois da implementação, para que se realize a atividade de comparação. O rigor nesse procedimento é que vai determinar o sucesso da avaliação no atingimento dos seus objetivos.

Por essas e outras razões mais, a avaliação de impacto desempenha um papel fundamental na melhoria das intervenções públicas e exerce uma função decisiva na evolução dos padrões gerenciais da administração pública. Além disso, segundo Legovini, Di Maro e Piza (2015), o programa que passa por avaliação de impacto tem mais chances de seguir o planejamento a riscar e atingir seus objetivos. Gertler et al. (2018, p. 4) sintetiza a importância da avaliação nos seguintes termos:

As evidências robustas geradas pelas avaliações de impacto estão cada vez mais servindo de base para reforçar a prestação de contas, a inovação e o aprendizado. Em um contexto no qual os formuladores de políticas e a sociedade civil exigem resultados e cobram prestação de contas dos programas públicos, a avaliação de impacto pode oferecer evidências críveis e robustas quanto ao desempenho e, fundamentalmente, quanto a saber se um programa específico atingiu ou está atingindo os resultados desejados.

Vale destacar ainda a importância da avaliação de impacto como um relevante instrumento de *accountability* à disposição da sociedade para melhoria das políticas públicas. Portanto, não se pode abrir mão dessa prática no momento que se busca a elevação da performance fiscal nos municípios brasileiros, por que torna-se um elemento importante em sociedades democráticas. A análise do PNAFM nesse trabalho, por sua vez, seguiu os ritos da avaliação de impacto e ao final buscar-se-á demonstrar os efeitos desse programa sobre a gestão fiscal dos entes subnacionais que promoveram a implementação da política nos seus territórios.

Caracterizado como um estudo do tipo quase-experimental, este trabalho buscou analisar o impacto do PNAFM na eficiência fiscal dos municípios brasileiros. Através de abordagem quantitativa, apoiando a análise no modelo estatístico de regressão por meio do método da *Difference in Differences* – *DID* (Diferença em Diferença), foram buscadas evidências sobre o impacto da adesão ao programa na melhoria da gestão fiscal das municipalidades participantes.

Tomou-se como unidade de análise o ente municipal, com um universo inicial de 11.145 observações, representadas pela totalidade dos municípios brasileiros em dois momentos no

tempo. Desses, 86 representam o grupo de tratamento, sendo o quantitativo de aderentes ao programa na primeira fase³, e os demais compõem o grupo de controle. Após o tratamento dos dados, os resultados finais tomaram por base o total de 3724 municípios, sendo 69 participantes do programa (grupo de tratamento) e 3655 não participantes (grupo de controle).

Estruturado em 6 (seis) partes, o trabalho compreende, além da presente introdução e das conclusões, 4 (quatro) capítulos desenvolvidos de maneira lógica e sequencial, demonstrando o contexto e o status da gestão fiscal nos municípios brasileiros com o advento do PNAFM. O primeiro capítulo é de cunho teórico, em que se apresenta a problemática da busca pela melhoria do desempenho fiscal da gestão pública municipal no Brasil e se contextualiza o ambiente de desenvolvimento do programa concebendo-o numa lógica de teoria da mudança (ou teoria do programa), que fundamenta as intervenções sociais. Além disso, busca-se esclarecer o conceito de eficiência fiscal abordado pela pesquisa, o qual dará suporte teórico para as análises posteriores.

Já o segundo capítulo traz uma abordagem mais prática, promovendo uma análise descritiva sobre PNAFM. Nessa etapa são expostos os fundamentos do programa, sua estruturação, objetivos, público-alvo, benefícios para os aderentes, capilaridade da intervenção e volumes de recursos utilizados. Ademais, são levantados dados preliminares que permitem entender a magnitude do programa, como também, aspectos que consubstanciam suas limitações.

O terceiro capítulo, por sua vez, tem natureza empírica e busca traçar um panorama sobre a eficiência fiscal nos municípios brasileiros tomando-se como proxy o resultado operacional das receitas disponíveis e despesas públicas municipais realizadas. É realizado um grande diagnóstico descritivo da gestão fiscal das prefeituras, o que dará subsídio e apoiará as análises inferenciais produzidas na etapa posterior.

Por fim, o quarto e último capítulo dedica-se à apresentação do método utilizado na pesquisa, o qual possibilitou a produção de estatísticas confiáveis ao ponto de gerar inferências capazes de responder a principal indagação desse trabalho, qual seja: o PNAFM produziu algum impacto na eficiência fiscal dos municípios aderentes?

³ Apesar do PNAFM se dividir em três fases com iguais objetivos, para efeito desse estudo serão analisados apenas os dados referentes à primeira fase, uma vez que a segunda fase ainda encontra-se em execução atualmente e a terceira está nos trâmites iniciais.

CAPÍTULO 1 – DESEMPENHO DO GOVERNO MUNICIPAL BRASILEIRO

1.1. A Eficiência do Gasto Público em Perspectiva

O trato sobre o desafio de elevar a performance fiscal de entes subnacionais exige uma atenção inicial para o processo de confirmação federativa dos municípios. O arranjo institucional decorrente da Constituição Federal de 1988 estabelece novas bases para o sistema federativo brasileiro alterando profundamente as relações intergovernamentais. Estados e municípios ganharam centralidade no processo decisório sobre políticas públicas, tanto pela autoridade política atribuída aos chefes dos poderes executivos – eleitos pelo voto popular em eleições diretas e independentes – como pela autonomia financeira decorrente da descentralização fiscal que ampliou os recursos transferidos aos entes subnacionais, como também concedeu autoridade tributária sobre alguns impostos importantes (ARRETCHE 1999). O resultado desse processo foi a transferência de parte das funções de gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social do governo central para as unidades subnacionais:

Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação paritária de estados e municípios, eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política nacional de saneamento e habitação popular, o FGTS, o que significa que o executivo federal perdeu grande parte de seu poder alocativo sobre os recursos do Fundo; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo SUS, o que significa que estes assumiram funções de gestão da oferta local de serviços de saúde até então desempenhadas pela União; 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que, destas, 54% eram prestadas pelos municípios, o que significa que mais da metade das consultas médicas passaram a ser oferecidas por prestadores municipais, os quais eram, até o final dos anos 80 — respeitadas as exceções —, o nível de governo menos envolvido na oferta de serviços de saúde [...] (ARRETCHE 1999, p. 115).

Essa inegável transposição de competências e atribuições ocorreu sobre bases federativas, ancorada por uma vertente analítica que argumenta em favor dos benefícios da descentralização. “As teorias da escolha pública exploraram a possibilidade de que a mobilidade, em contextos descentralizados e de jurisdição múltipla, possa facilitar a adequação entre as preferências dos cidadãos e as políticas governamentais” (RODDEN 2005, p. 10). Ainda segundo o autor, a argumentação desenvolve-se em direção à melhoria dos governos em termos de performance, volume, qualidade dos serviços e republicanismo das ações (ver, entre outros, TIEBOUT, 1956; BRETON & SCOTT, 1978; HAYEK, 1939; BRENNAN & BUCHANAN, 1980). A descentralização decisória, nesse sentido, é vista como indutora da

eficiência e eficácia das ações governamentais, uma vez que a proximidade do cidadão com a máquina pública legitima e pode qualificar as decisões sobre políticas públicas no âmbito local.

Contudo, a literatura não é pacífica quanto aos ganhos do processo descentralizador. Estudos empíricos contestaram essa teoria (ver, entre outros, TREISMAN, 2000a; STEIN, 1999 e; WIBBELS, 2000), mostrando resultados contrários aos sustentados pela vertente da escolha pública e, além disso, sustentando que as variações na descentralização fiscal e política receberam pouca atenção, o que pode ter ocultado efeitos diferentes provenientes dessa complexidade. Segundo Abrúcio (2007), a descentralização de políticas apresenta problemas de desigualdades regionais e fragmentação da prestação dos serviços públicos, além de não alcançar equidade na distribuição de poder entre os diversos níveis de governo. Mesmo antes dele, outros já endossavam a crítica.

Rodden (2005) endossa a crítica afirmando que “a descentralização fiscal e o federalismo não se traduzem facilmente em ganhos de eficiência e *accountability*, previstos pela primeira geração da teoria” (2005 p. 24). Todavia, o autor chama atenção para o cuidado que se deve ter na interpretação dos resultados provenientes de estudos comparativos com um grande número de países, sem a devida compreensão conceitual do que se deseja analisar. Segundo ele, a abordagem quantitativa despreendida dos achados de estudos de casos pode obscurecer aspectos relevantes da natureza da descentralização que se estabeleceu sobre diversos formatos, envolvendo transferências de autoridade política, autonomia fiscal e administrativa e atribuições funcionais. Com isso, argumenta que:

Um importante passo seria reconhecer que o melhor entendimento da descentralização dos últimos 20 anos não consiste em uma transferência líquida de autoridade ou de recursos fixos dos níveis centrais de governo para os subnacionais, nem entender o federalismo como a alocação fixa de esferas de autonomia do governo central e das províncias. Um ponto de partida mais promissor para a construção teórica seria a análise das causas e efeitos da distribuição imbricada e compartilhada de autoridades política, fiscal e de políticas (RODDEN 2005, p. 25).

No núcleo dessa discussão teórica reside o ente subnacional, especificamente o município, que de fato tornou-se ator principal no epicentro desta metamorfose federativa. Cabe ao governo municipal, conseqüentemente, não apenas compreender a dinâmica das relações intergovernamentais com as quais precisa lidar, mas, sobretudo, desenvolver políticas públicas nas mais diversas áreas de atuação dentro de sua circunscrição territorial, buscando mitigar as desigualdades socioeconômicas existentes. Para tanto, exige-se do poder local o domínio das atribuições transferidas constitucionalmente e a capacidade de atendimento das novas

demandas, o que envolve a ampliação de receitas e autonomia de ação. Mas até que ponto os governos subnacionais possuem autonomia fiscal e operacional?

É máster anotar, inicialmente, que existem estudos contestando o processo descentralizador ocorrido no Brasil, com o argumento de que o final da década 1990 foi marcado por uma reconcentração decisória dos recursos públicos, (ver, ALMEIDA, 2005). Nesse sentido, as tendências centralizadora e descentralizadora deram a tônica da federação brasileira, marcada pela complexidade das relações intergovernamentais. Adicionalmente, fruto de uma tendência histórica, esse contexto assegura à união grande capacidade de iniciativa, uma vez que a legislação nacional limita as decisões sobre arrecadação tributária e gastos governamentais na esfera local (ARRETCHE 2010). Sem esquecer a supervisão federal quanto à provisão de serviços públicos e a alocação setorial do gasto. Portanto, assegura a autora que a interpretação sobre a autonomia decisória dos entes subnacionais não pode ignorar a magnitude da interferência imposta pela regulação federal na agenda dos governos subnacionais.

Passível de equacionamento, essa interferência acaba suprimindo parte da capacidade de atuação direta dos prefeitos. Estes, por sua vez, delimitam as ações dentro das possibilidades de arrecadação próprias e no limite das transferências constitucionais obrigatórias contabilizadas no decorrer do exercício financeiro. Como consequência, a grande maioria dos municípios acaba refém de orçamentos consideravelmente limitados, o que dificulta a implementação das políticas públicas no âmbito local, desvirtuando o propósito fundante da ideia descentralizadora.

Se a transferência de autonomia política, competências e atribuições do governo central para os entes subnacionais esteve no cerne da mudança em busca de eficiência e eficácia das ações governamentais, os achados da literatura parecem não convergir para o resultado esperado. Diante disso, observa-se que a descentralização, nos seus diversos aspectos, por si só não conseguiu promover os avanços desejados na melhoria da performance governamental local. Nesse caso, além dos recursos financeiros e da autonomia de ação, exige-se dos governos capacidade institucional para transformar em ação as ideias estabelecidas. O próximo tópico examinará esse aspecto.

1.1.1. Capacidade Estatal na Implementação de Políticas e Programas Públicos

A capacidade estatal é um tema que está sempre envolto nas discussões sobre a qualidade da governança pública. É um conceito que nasce com o objetivo de “explicar por que alguns Estados possuem maior eficácia e eficiência em prover bens públicos, impulsionar e direcionar o desenvolvimento socioeconômico ou alcançar objetivos determinados em políticas específicas” (STEIN, 2015, p. 12). De acordo com Souza (2016), envolve várias dimensões e está relacionado a variáveis políticas, administrativas, técnicas e institucionais. Segundo a autora, trata-se de um conceito abrangente que envolve todos os aspectos relacionados à atuação do Estado como provedor das demandas públicas. Sem dimensioná-la à amplitude ideal, a capacidade estatal, nos termos de Souza (2016, p. 1), pode ser entendida como “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”.

1.1.2. Das concepções internacionais à visão interna

Tanto na visão internacional quanto da literatura nacional, os resultados das políticas públicas, em grande medida, estão relacionados à capacidade estatal do governo. De acordo com Skocpol (1979), a integridade soberana e o controle administrativo são ingredientes indispensáveis da força do Estado para implementar políticas. Adicionalmente, nas palavras da autora, “*funcionários leais e qualificados e recursos financeiros abundantes são básicos para verificar a eficácia do estado em atingir todos os tipos de objetivos*” (1979, p. 16) – (tradução nossa)⁴.

Em abordagem posterior, Skocpol e Finegold (1982), reforçam a importância do aspecto administrativo no alcance dos objetivos estatais. Analisando comparativamente dois programas governamentais americanos (*National Industrial Recovery Act (NIRA)* e *Agricultural Adjustment Act*), destaca-se a capacidade burocrática como elemento decisivo para o sucesso do segundo programa, apontando para a qualidade da liderança administrativa e o aprendizado organizacional com a política como fatores cruciais. Sobre a sistematização do tema, ver ainda (NORDLINGER 1982; TILLY 1981; SKOWRONEK 1982; KRASNER 1984 e WILDAVSKY 1986).

⁴ Do original: “*Beyond this, loyal and skilled officials and plentiful financial resources are basic to state effectiveness in attaining all sorts of goals*” (SKOCPOL 1979, p. 16).

Buscando traçar um panorama sobre a conceitualização da capacidade estatal, como também dos seus determinantes e consequências, Cingolani (2013) faz menção à existência de uma combinação de dimensões do poder estatal. Segundo ela, a definição do termo está associada à existência de poderes, tais como: i) coercivo / militar; ii) fiscal; iii) administração / implementação; iv) transformador ou industrializante; v) cobertura relacional / territorial; vi) legal e; vii) político que, em conjunto ou separadamente, delimitam a força governamental dentro de determinado território.

Dentre os vários aspectos colocados, vale destacar as capacidades fiscal e administrativa como dimensões indispensáveis no processo de implementação de políticas públicas. Ainda de acordo com a autora, a primeira capacidade está relacionada ao poder de financiamento das ações estatais por meio da arrecadação tributária, principalmente. E a segunda diz respeito à tradição weberiana e representa a condição de exequibilidade das políticas por meio da burocracia organizacional. A conjugação desses fatores por sua vez pode promover o avanço da governança em termos de melhora da qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade.

Conceituando a governança em termos de qualidade da burocracia, Fukuyama (2013) traz a capacidade governamental de criação, aplicação das regras e prestação dos serviços como elemento fundante do conceito. Segundo ele, a qualidade da governança pública é resultado da interação entre capacidade e autonomia, em que a ausência de algum desses fatores fragiliza a medição da qualidade do governo. Mesmo reconhecendo a representatividade do componente fiscal, sendo a tributação uma *proxy* útil de capacidade governamental, o autor destaca a qualificação da burocracia como medida importante da qualidade dos governos.

Ato contínuo, os estudos nacionais não divergem dessa perspectiva. De acordo com a teoria institucionalista, a existência de burocracias especializadas atuantes é entendida como pré-condição para o desenvolvimento das políticas sociais, Arretche (2010). Analisando a performance do governo no âmbito subnacional, a autora busca testar a hipótese de que “a efetividade da política habitacional estaria relacionada à capacidade instalada no nível municipal para captação de recursos, implementação de programas, ações e prestação de serviços” (2010, p. 67). Essa hipótese assume que a autonomia política e os incentivos econômicos, alinhados a uma relação intergovernamental positiva, são insuficientes para garantir a boa governança. Faz-se necessária, por assim dizer, a observação de fatores outros que compõem a engrenagem de propulsão das políticas.

Gomide e Pires (2014), no livro *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas* analisam o desenvolvimento de políticas públicas com foco nos arranjos institucionais argumentando em favor deles como determinantes da capacidade do Estado em atingir seus objetivos. Arranjo institucional, nesta perspectiva, pode ser entendido como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (2014, p. 20). Nesse sentido, os autores enxergam a capacidade institucional a partir da junção de um componente técnico-administrativo – responsável pelas atribuições burocráticas típicas do modelo weberiano – e outro político – relacionado à competência de articulação burocrática do executivo com os diversos setores externos, o que pressupõe um contexto democrático. Com efeito, dado que a capacidade é resultante da relação entre burocracia e setores representativos, “são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública” (2014, p. 21).

O livro faz uma análise sobre os arranjos institucionais de uma série de políticas e programas federais (Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel - PNPB; Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; Programa Bolsa Família – PBF; Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF; Usina Hidrelétrica de Belo Monte – UHBM; Revitalização da Indústria Naval - RIN; Plano Brasil Maior - PBM; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC) que, entre outros objetivos, buscavam promover o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Como resultado, constatou-se que:

[...] o nível de execução dos programas – isto é, seu grau de sucesso na entrega dos produtos almejados – encontra-se associado ao nível de capacidade técnico-administrativa que os arranjos foram capazes de dotar. Fatores como a existência de organizações competentes e com recursos disponíveis, mas, sobretudo, de mecanismos de coordenação intragovernamental podem ser responsáveis pelo sucesso na produção dos resultados esperados (*outputs*). Da mesma maneira, inferiu-se que a existência de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo ou o funcionamento de instâncias de participação social exercem papel importante na promoção de inovações ao longo da implementação dos programas e projetos. Arranjos institucionais promotores de alta capacidade política podem induzir revisões, mudanças e a introdução de novidades (novos objetivos, processos e instrumentos) não previstas no desenho original das políticas. [...] Ademais, o insucesso na execução das políticas pareceu estar mais relacionado às debilidades técnico-administrativas dos arranjos que à presença de controles democráticos (GOMIDE e PIRES 2014, p. 376).

Stein (2015), por sua vez, evoca o institucionalismo histórico em sua vertente *state-centered* para expressar a eminência da burocracia brasileira em consolidar a autonomia e a capacidade necessárias ao progresso desenvolvimentista. Segundo o autor, o sucesso nessa

empreitada dependeria do nível de insulamento, do comprometimento e do grau de qualificação técnica e organizacional do corpo administrativo governamental para seguir com as ações de maneira coerente e coordenada, minimizando conflitos de interesses diversos. Ou seja, dentre as capacidades estatais exigidas ao bom funcionamento da máquina pública, “a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública” (SOUZA 2016, p. 51).

Quando dotado de elevada capacidade estatal, o ente governamental possui condições de produzir os mecanismos de implementação necessários à política, como também de criar o ambiente adequado à avaliação de desempenho das ações, etapa obrigatoriamente posterior a qualquer intervenção. Diferentemente das formas tradicionais de avaliação (de insumos, resultado, impacto, etc.), a análise referida diz respeito à performance governamental no transcorrer da execução da política. Entender esse aspecto torna-se crucial, uma vez que a partir desse estudo é possível perceber a influência da implementação nos resultados obtidos, como também entender seus desdobramentos no sucesso ou fracasso da ação (SANTOS 2013). A avaliação, nesse sentido, deve estar consubstanciada em uma teoria que fundamente e propicie as evidências suficientes ao prosseguimento do processo avaliativo.

1.2. Teoria do Programa

A ideia central de inserir a teoria do programa no cerne das avaliações consiste no entendimento de que, quanto maior o conhecimento a respeito do programa, maiores as chances de eficácia na avaliação e nas intervenções. Por se tratarem de organismos complexos, os programas sociais geralmente nascem da necessidade de atuação do estado e são concebidos em um contexto de interações diversas em que permeiam interesses, expectativas, estruturas, recursos e forças dos mais diferentes atores envolvidos (WEISS 1998). Por conseguinte, uma incursão efetiva nessa complexidade exige uma teoria consistente, que aponte os elementos fundamentais para a observação do desenvolvimento do programa e para a compreensão dos resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos.

Concebida em termos dos mecanismos que gravitam entre o objetivo e a entrega do programa, como também a emergência dos resultados frente aos interesses Weiss (1998), essa concepção teórica é tratada por meio de três abordagens básicas: teoria do programa; teoria da implementação e teoria da mudança. Santos (2013, p. 23) esclarece que:

A teoria do programa enfatiza a relação existente entre as ações implementadas e o alcance dos objetivos do programa. A teoria da implementação, por sua vez, preocupa-

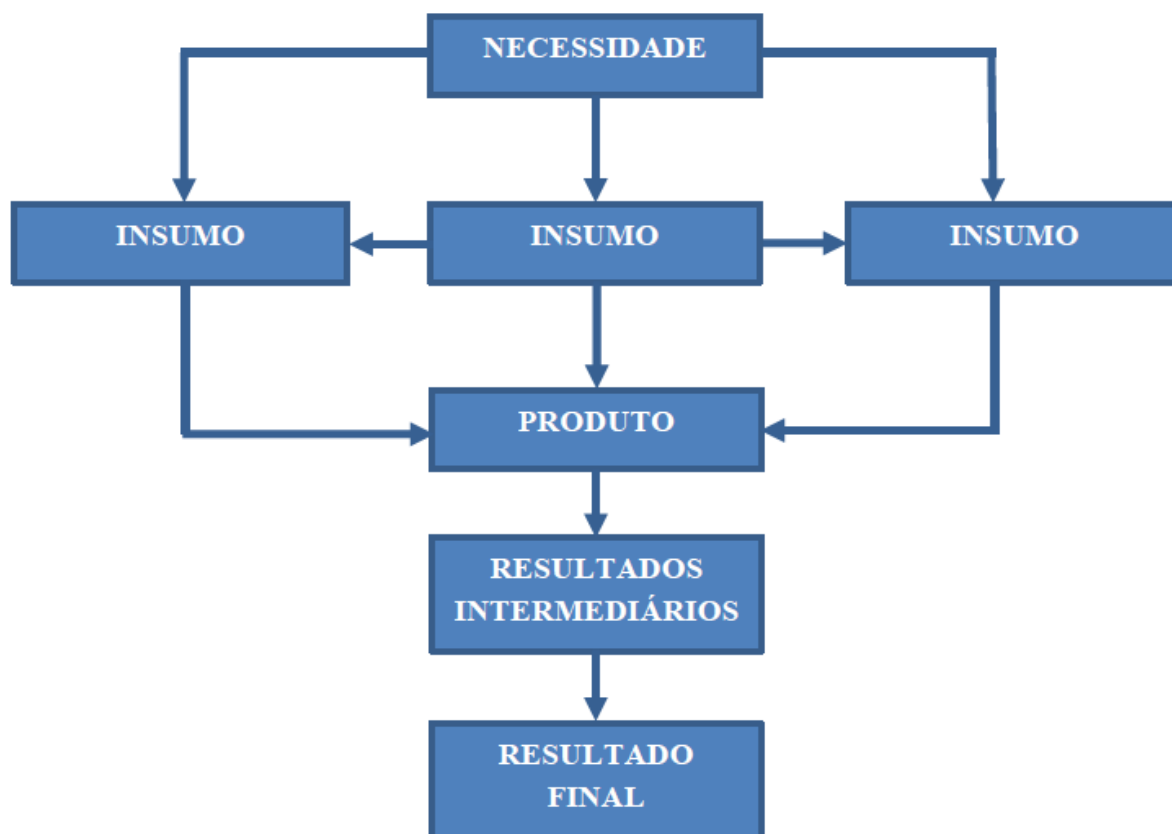
se com a materialização dos objetivos nos processos e na prestação de serviços por parte do programa. [...] A combinação dessas duas teorias dá origem à teoria da mudança, um poderoso recurso para organização de uma avaliação. Isso porque cada elo da cadeia causal pode se transformar em objeto de avaliação.

Outros termos são acrescidos e discutidos de maneira complementar no processo de evolução da teoria do programa. Garcia (2001) propõe o uso do termo teoria do problema no planejamento governamental, argumentando que o problema originário do programa fornece aspectos relevantes para o seu desenho. A ideia é que, partindo da problemática, torna-se possível identificar as ações necessárias para atuação em cada uma das causas críticas do problema. Já Wholey et al (2004) adotaram no seu estudo o termo desenho do programa para antecipar a avaliação com testes de avaliabilidade. Pretende-se com isso, “verificar a qualidade do desenho do programa, explorar a realidade de sua implementação, e se for o caso, redesenhar o programa para que se torne avaliável” (SANTOS 2013, p. 23).

Independentemente da nomenclatura, a utilidade dessas teorias é fornecer informações relevantes sobre o programa e possibilitar a avaliação de design e/ou performance visando a melhoria no desempenho do programa, projeto ou política. Brousselle e Champagne (2011) apontam a modelagem lógica como a técnica comumente utilizada pela literatura especializada para melhor entender os mecanismos causais. Ainda segundo os autores, a análise lógica é uma avaliação da teoria do programa realizada com base no conhecimento científico especializado e no acervo literário disponível. Por fim, essa forma de avaliação, além de ajudar a entender o dimensionamento da intervenção frente aos objetivos desejados, possibilita averiguar a força do vínculo causal existente entre ambos.

O que se busca, em última análise, é verificar a plausibilidade da teoria para, a partir de então, produzir uma análise do programa que demonstre seus reais efeitos na realidade social atingida por ele. A mudança decorrente dessa ação é resultado do encadeamento de etapas que compõem o fluxo da teoria do programa, conforme figura abaixo.

Figura 1 - Fluxograma da Teoria do Programa



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como é possível notar no esquema acima, toda intervenção parte de uma necessidade básica e a partir dela são geradas as etapas subsequentes na produção da mudança pretendida. Após entender a demanda inicial, cabe identificar os insumos disponíveis no programa, sejam eles de ordem financeira, estrutural ou na condição de recursos humanos, os quais darão origem ao produto da mudança. Esse produto por sua vez gera os resultados intermediários que evidenciarão os caminhos propícios à produção do resultado final do programa. As etapas ocorrem de maneira sequencial e interdependente de forma que o encadeamento de todas resulte no objetivo geral da intervenção.

Na prática, a maioria dos programas, projetos ou políticas seguem essa sequência lógica de estruturação. É possível ilustrar este cenário com a demonstração dos aspectos reais que compõem a estrutura do PNAFM, conforme figura 2. Esse quadro aplica a teoria da mudança ao PNAFM, adaptando o desenho do programa aos requisitos teóricos consagrados pela literatura que trata da avaliação de políticas públicas (adaptação feita pelo autor). Contudo, chama-se atenção do leitor que o objeto desta empreitada não é incorporar a teoria da mudança ao corpo analítico do trabalho, mas, apenas recorrer aquela teoria para mapear a estrutura operacional da política pública estudada.

No contexto desse programa a problemática que fundamentou sua criação foi a baixa eficiência na gestão fiscal dos municípios brasileiros, algo que no final da década de 1990 e início dos anos de 2000 foi enxergado como preocupante pelo governo federal. A partir dessa inquietação, começa-se o trabalho de identificação dos insumos disponíveis e os necessários para atingimento do produto preliminar. Percebe-se que o insumo principal dessa cadeia é a própria existência do programa com o objetivo que lhe é peculiar. Complementarmente, identifica-se a necessidade de divulgação do programa junto ao público-alvo, como também a existência de recursos para implementação, os quais são disponibilizados em sua grande maioria por agências multilaterais de financiamento, a exemplo do BID.

Figura 2 - Fluxograma Teoria do PNAFM



Fonte: Elaborado pelo autor.

O produto que se espera dessa ação é duplo: municípios capacitados pelo programa e acesso aos recursos. Por meio da adesão, os municípios terão a condição de iniciar o processo de melhoria da gestão fiscal, uma vez que estarão capacitados e financeiramente preparados

para desenvolver os projetos aprovados pelo órgão de fomento. Essa conjuntura, se não suficiente, é extremamente necessária para que os resultados preliminares do programa possam surgir, refletindo a melhoria da gestão fiscal dos municípios. Ao atingir tal nível, a intervenção terá condições de produzir todos os efeitos esperados na dinâmica de funcionamento do serviço público local, transformando as rotinas de trabalho e tornando a gestão fiscal do município mais eficiente.

1.3. Avaliação de Impacto de Políticas Públicas na Melhoria da Eficiência

Se é premissa fundamental das ações governamentais produzir mudanças na realidade social, é também obrigação assessória imprescindível investigar se essas mudanças de fato ocorrem. Nesse sentido, uma das pretensões da pesquisa avaliativa é, justamente, a averiguação da magnitude dos resultados das intervenções sociais. Ou seja, a avaliação de impacto tem por objetivo “determinar se houve modificação; a magnitude dessa modificação; quais segmentos afetou e em que medida; e quais foram as contribuições dos distintos componentes da política na realização de seus objetivos” VIANA (1996. Pag. 36). Nos termos de GERTLER et all. (2018, p. 4), uma avaliação de impacto buscar estimar:

(...) as mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser atribuídas a um projeto, política pública ou programa específico. O enfoque na atribuição do resultado é o selo distintivo das avaliações de impacto. Igualmente, seu desafio central é identificar a relação causal entre o programa ou a política e os resultados de interesse.

Desenvolvidas nas mais diversas áreas de estudos, as avaliações de impacto ganham força à medida que se exige do poder público uma atuação cada vez mais efetiva e, das ações governamentais, exige-se cada vez mais eficiência na alocação dos recursos escassos. Gestão eficiente, por sua vez, passa a não figurar como um objetivo a ser alcançado pelos implementadores de políticas públicas, mas como uma obrigação indissociável da prática administrativa em todas as esferas de governo, como especial atenção para o município. Nesse sentido, as intervenções governamentais precisam refletir seus resultados na mesma proporção dos investimentos direcionados nas ações.

A criação do PNAFM reflete bem a discussão em tela. Por um lado, é exemplo de política pública voltada para a criação de capacidades administrativas nas prefeituras brasileiras; por outro, trata-se de mais uma intervenção governamental sobre a qual exige-se avaliação para auferir seus impactos no público-alvo. Com o objetivo de melhorar a gestão fiscal das prefeituras, o programa iniciou sua implementação há quase duas décadas e até o presente momento não se tem conhecimento de estudos voltados para mensurar os impactos

dessa ação sobre os municípios participantes, algo que se torna demasiadamente preocupante. À medida que se prorroga o prazo para a realização de uma avaliação no programa, adia-se a oportunidade de produzir melhorias, não apenas na realidade social que pode não ter recebido os efeitos da intervenção, mas também na própria concepção da política, a qual muitas vezes necessita de correções ou até mesmo mudanças bruscas para atingir os resultados esperados.

Com efeito, a avaliação de impacto sobre o PNAFM, o qual ainda encontra-se com sua implementação em curso, pode gerar informações importantes para o aperfeiçoamento de algum percurso indesejado, como também deve apontar para alguns achados que indiquem sobre a real contribuição do programa para os municípios participantes. Ou seja, como um dos objetivos principais da intervenção era melhorar o desempenho fiscal das prefeituras, ter-se-á a oportunidade de observar em que medida esse objetivo foi atingido e como ele impactou o público-alvo. Na prática, a avaliação deverá gerar informações de qualidade que poderão indicar se a própria concepção e implementação da política pública foram eficientes e se a ação deverá ganhar investimentos novos ou se sofrerá cortes necessários. Em termos de eficiência fiscal, a própria política deverá ser reflexo daquilo que deseja promover.

1.4. Eficiência fiscal em perspectiva: abordagens externas e internas

A melhoria da eficiência administrativa é um tema que tem exigido recorrentes esforços, tanto da iniciativa privada como no setor público. Como objeto de estudo comum entre várias áreas (administração, economia, contabilidade, direito, ciência política e mais recentemente do denominado “campo de públicas”⁵ etc.), a busca pelo aperfeiçoamento gerencial não é recente tampouco desnecessária. A clássica iniciativa do economista Ronald Coase (1937) em “*The Nature of the Firm*” buscando definir a natureza fundamental de uma empresa, em que o autor analisa os custos transacionais envolvidos nas operações empresariais com foco na capacidade de ampliação do negócio, demonstra sua intenção em apontar elementos que orientem a concepção de empresas voltadas à elevação da eficiência transacional, visando à ampliação dos nichos de mercados⁶. Essa concepção, ainda hoje é reforçada pela contabilidade empresarial apoiada no controle da assimetria informacional, uma vez que, “um melhor nível de informações contábeis reduz a assimetria e, conseqüentemente, pode reduzir a incerteza e

⁵ Para uma definição sobre o termo, ver (PIRES et al 2014).

⁶ Em economia, ver também, Farrel (1957) que se dedicou a estudar a eficiência através do uso dos insumos no processo de produção.

conduzir o usuário para melhores decisões, aumentando a probabilidade de maior eficiência econômica” (PAULO 2007, p. 11).

Apesar da origem gerencial/mercadológica, a eficiência, em termos conceituais, transita nas duas searas organizacionais com basicamente os mesmos atributos de definição. No limite, o significado está sempre associado à magnitude do resultado de um processo (seja ele produtivo, no linguajar empresarial, ou burocrático, de implementação de uma ação pública) considerando-se os recursos envolvidos. No contexto estritamente privado, a eficiência de uma unidade produtiva é entendida como:

[...] uma comparação entre valores observados e valores ótimos de insumos e produtos. Esta comparação pode assumir a forma de relação entre a quantidade do produto obtida e o seu nível máximo, dada a quantidade do insumo utilizada, ou a relação da quantidade de insumo utilizada e o seu mínimo requerido para produzir, dada a quantidade de produto obtida, ou alguma combinação dos dois (TUPY e YAMAGUCHI 1998, p. 41).

Trazendo para o universo das instituições públicas, a eficiência pode ser entendida como o resultado relativo aos recursos empregados na ação (AFONSO, SCHUKNECHT E TANZI 2003). Além disso, sua operacionalização ganha um contorno normativo ao integrar o ordenamento jurídico, no qual a temática foi elevada à condição de princípio constitucional ao ser inserida no rol de normas gerais norteadoras da atuação da administração pública. O Brasil ilustra bem esse caso. O art. 37 da Constituição Federal de 1988 é o dispositivo supremo que traduz esse aspecto ao estabelecer que “a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Nessa perspectiva normativa, poder-se-ia entender a eficiência como aquilo “que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional” (MEIRELLES 1996, P. 90).

Para efeito desse trabalho, adota-se um conceito de eficiência próximo ao desenvolvido por Afonso, Schuknecht e Tanzi (2003), porém em uma perspectiva mais específica do contexto administrativo, a gestão fiscal. Nesse sentido, buscando-se traçar um entendimento preliminar que norteie a condução do trabalho, entende-se por eficiência fiscal o resultado ótimo da relação entre as receitas disponíveis e as despesas efetivadas, visando o atingimento das demandas sociais e dentro dos limites estabelecidos nos dispositivos legais vigentes.

Em termos de concepção, a iniciativa privada trabalha a eficiência com mais propriedade, uma vez que o próprio surgimento do termo está associado às inovações organizacionais. Na indústria, ela é vista como fator determinante para o sucesso da empresa na competição de mercado. Tupy e Yamaguchi (1998) destacam a importância de mensuração da eficiência empresarial como elemento de base das tomadas de decisão que visam melhorar a performance e aumentar a produtividade. Segundo Kalirajan (1982, apud TUPY e YAMAGUCHI 1998), através dela é possível identificar o *gap* entre o resultado atual de um arranjo tecnológico e o seu potencial de produção. Nesse sentido, os autores asseguram ainda a utilidade dessa estimativa:

[...] para fins estratégicos (comparação com outras empresas), táticos (permitir à gerência controlar o desempenho da empresa pelos resultados técnicos e económicos obtidos), planejamento (comparar os resultados do uso de diferentes combinações de fatores) ou outros fatores relacionados à administração interna da empresa (1998, p. 40).

O setor público, por sua vez, incorporou o tema e tenta, a duras penas, traduzi-lo em melhorias da qualidade dos bens e serviços ofertados aos cidadãos. No cenário internacional, a literatura que aborda a temática é vasta e diversificada (ver, entre outros, DEPRINS, SIMAR e TULKENS (1984); VANDEN EECKHAUT, TULKENS e JAMAR (1993); FAKIN e CROMBRUGGHE (1997)). Charnes, Cooper e Rhodes (1978), investiram na construção de um modelo de programação não-linear que auxilie na redefinição do conceito de eficiência para uso na avaliação de atividades de entidades sem fins lucrativos envolvidas nos programas públicos. Fakin e Crombrughe (1997) estiveram preocupados com a eficiência das despesas governamentais relacionadas a determinados serviços públicos nos países da OCDE e da Europa Central.

Ainda na Europa, Clements (2002) debruçou-se empiricamente sobre a eficiência da despesa em educação em 20 países europeus no espaço temporal que compreende os anos de 2006 a 2009, utilizando a despesa por aluno como entrada (*inputs*) e os resultados dos testes OCDE-Pisa como saída (*outputs*) do processo. Já St. Aubyn (2002) se dedicou a analisar a performance dos gastos públicos com saúde e educação em Portugal. Nesse estudo, o autor relaciona o crescente aumento da despesa pública com contratação de pessoal, financiamento da educação e os custos com saúde aos resultados obtidos nesses investimentos. A pesquisa aponta para um baixo nível de eficiência nos resultados obtidos, especialmente no tocante às avaliações externas e os resultados de aprendizagem dos alunos que desejam ingressar no ensino superior.

Baixos níveis de eficiência também foram detectados por Afonso, Schuknecht e Tanzi (2003) em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Nesse trabalho os autores buscaram estudar o desempenho e a eficiência do setor público de 23 países industrializados dessa organização na década que compreende os anos de 1990 a 2000, visando fornecer uma proxy para mensuração desses aspectos. Foi utilizado um conjunto de indicadores socioeconômicos para avaliar o desempenho nas funções tradicionais do governo quanto à alocação, distribuição e estabilidade da renda e a eficiência no que diz respeito à utilização dos recursos.

Diante dos resultados apresentados, o estudo apontou que países com setor público mais reduzido apresentaram notas melhores tanto no desempenho quanto na eficiência comparados aos que apresentam uma estrutura média ou grande, especialmente no tocante aos aspectos administrativos e econômicos. Porém, onde o setor público era mais encorpado a distribuição de renda ficou mais visível. Diante desse panorama, os autores concluem chamando a atenção para a análise cuidadosa dos resultados apresentados, em virtude da dificuldade de separar o impacto das despesas realizadas de outras influências nos resultados.

Analisando municípios, os resultados encontrados por Vanden Eeckhaut, Tulkens e Jamar (1993) já apontavam para o panorama identificado posteriormente em escala nacional. Nesse trabalho, os autores se dedicaram a analisar a eficiência dos municípios belgas tomando por base a relação entre o custo agregado e o tamanho dos serviços prestados para uma amostra de 235 municípios num recorte transversal que contempla as despesas operacionais do ano de 1986. Os principais achados da pesquisa revelam uma performance insatisfatória em parcela dos municípios analisados, dos quais 20% foram considerados ineficientes. Se a eficiência no gasto público municipal é recorrente na agenda de pesquisa e nas iniciativas que buscam melhorar a performance governamental no contexto internacional, não poderia deixar de sê-lo também no Brasil.

1.4.1. Políticas públicas para a melhoria da eficiência da gestão municipal brasileira

A trajetória brasileira de busca pelo aperfeiçoamento da gestão pública esteve sempre atrelada à promoção da capacidade estatal, uma vez que é um fator de grande influência na implementação de políticas públicas (SKOCPOL 2002). Desde a criação de órgãos, departamentos e/ou instituições fora do aparato governamental até a formulação e execução de políticas ou programas públicos, o objetivo dessas ações não foi outro senão o atingimento da

eficiência administrativa e fiscal. Não apenas na seara municipal, mas sobretudo nesse contexto, o baixo *know how* da burocracia e a eminente incapacidade arrecadatória têm formado o combustível ideal que limita a performance gerencial das prefeituras brasileiras. No limite, a baixa capacidade estatal deságua em resultados indesejados, ou seja, ineficiência.

Diferentes abordagens, nas diversas áreas da gestão, são utilizadas para estudo da eficiência dos gastos públicos no Brasil. Na perspectiva contábil, Bezerra Filho (2002) se voltou a estudar uma metodologia para auxiliar os gestores públicos na execução e controle da alocação dos recursos escassos. Na sequência, Santos, Cribari-Neto e Souza (2007) se dispuseram a analisar a eficiência do gasto público municipal através de uma perspectiva de idade dos municípios. Eles buscam testar se o tempo de criação da municipalidade faz diferença na aplicação dos recursos, partindo do pressuposto de que municípios novos não dispunham da infraestrutura adequada para realização das ações a contento. Os resultados da pesquisa apontam que o forte processo de criação de novos municípios na década de 1990 foi prejudicial à melhoria da eficiência nas prefeituras.

No tocante à saúde, Dias (2010) buscou avaliar a eficiência municipal na prestação de serviços de atenção básica. De acordo com os resultados obtidos, o autor constatou a associação de fatores externos à prestação de serviços de atenção básica com melhores resultados de eficiência nos municípios das regiões Norte e Nordeste, assim como, em:

municípios com melhores índices de desenvolvimento municipal, maiores portes populacionais, melhores saneamentos, maiores proporções de crianças na população municipal e com a escala dos estabelecimentos. Por outro lado, características como proporção de população idosa, maior relação de profissionais médicos para enfermeiros e ser capital estavam associados a melhores índices de eficiência (DIAS, 2010, p. 5).

Na vertente educacional a produção acadêmica é expressiva, ver, entre outros (DELGADO e MACHADO 2007; MACHADO JUNIOR et al 2011; SILVA e ALMEIDA 2012; WILBERT e D'ABREU 2013 e; FIRMINO 2013). Com o objetivo de mensurar a eficiência na aplicação dos gastos com educação, (DINIZ 2012, p. 149) constatou que “as transferências intergovernamentais condicionais direcionadas à educação afetam negativamente a eficiência dos gastos públicos no ensino fundamental”. O autor ainda assegura que a autonomia financeira apresenta um efeito positivo em relação à eficiência da educação e, dos municípios analisados, aqueles considerados mais eficientes são os que têm um custo/aluno mais elevado. Dentro desse contexto, Lourenço *et al* (2017) argumentam em favor da melhoria

na qualidade de aplicação dos recursos públicos em educação nos 250 maiores municípios do Brasil.

A existência de vasta literatura voltada à análise da eficiência do setor público é fruto do engajamento da comunidade acadêmica com a crescente preocupação relacionada aos custos dos serviços públicos. Alinhadas a essa questão estão às iniciativas do governo federal visando à qualidade da gestão municipal. Os exemplos mais recentes e representativos dessa conduta foram as criações dos programas de modernização administrativa e fiscal dos municípios brasileiros - Programa de Modernização da Administração Tributária – PMAT e Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM – e da Lei Complementar 101/2000, denominada, Lei de Responsabilidade fiscal (LRF).

Iniciado em 1997, o PMAT faz parte da estratégia do governo brasileiro de aprimorar os mecanismos de arrecadação tributária da gestão pública e garantir a estabilidade macroeconômica no contexto local. Nesse sentido, ele pode ser enxergado como “um instrumento de política pública voltado para o aumento da capacidade de governo em diferentes áreas de gestão local” (GUARNIERI 2002, p. 19). Visando, sobretudo, o aumento das receitas próprias, o programa teve como foco principal “facilitar o processo de modernização gerencial e a eficiência fiscal dos municípios, aproveitar o potencial de arrecadação e contribuir para a redução da dependência municipal em relação às transferências federais e estaduais” (2002, p. 19).

Posteriormente, seu escopo foi alterado visando ampliar os efeitos fiscais. Além da qualidade na gestão no aspecto tributário, “incorporou o aumento da eficiência na saúde, educação e assistência social, passando a denominar-se Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos” BNDES (2009, apud, GRIN 2014, p. 466). Mesmo timidamente, a literatura já aponta alguns achados sobre o PMAT. Fazendo uma análise dos resultados da implementação do programa, Grin (2014) aponta para um baixo resultado e destaca a inexistência de um “*policy feedback*” positivo e de aprendizagem municipal sobre as iniciativas do governo central. Na mesma linha, Bast (2015) encontrou efeito praticamente nulo do programa sobre a arrecadação tributária dos municípios e Oliveira (2015), não observou significância estatística entre os valores contraídos por empréstimos e a trajetória de arrecadação das prefeituras.

A implementação do PMAT preparou o terreno para a criação no ano de 2000 da LRF, da mesma forma que apoiou financeiramente os municípios no cumprimento dos seus dispositivos. A própria lei já impunha essa obrigatoriedade de auxílio aos governos locais por parte da união quando estabeleceu no art. 64 que, “a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar” (BRASIL 2000). Para reforçar a tendência de busca pelo aprimoramento da gestão pública municipal e ampliar as possibilidades de alcance dos objetivos da LRF, o governo federal lança em 2001 o PNAFM, o qual carece de avaliação para constatação dos resultados provenientes de sua implementação.

1.4.2. O PNAFM como política pública que visa o aumento da eficiência

Com foco na modernização administrativa, visando principalmente o aumento da capacidade arrecadatória e de gestão financeira, o PNAFM entrou em operacionalização no contexto de redefinição dos parâmetros fiscais nas prefeituras brasileiras imposto com o advento da LRF. Esse foi um momento de intensa atuação contra o descontrole das contas públicas e os constantes resultados deficitários apresentados no balanço anual das finanças municipais. As consequências desse panorama desaguavam sempre em elevados níveis de endividamento público das prefeituras pela contratação de empréstimos junto à União, visando cumprir com as obrigações financeiras internas. Reforça esse contexto, o diagnóstico prévio realizado pelo BID em 50 cidades brasileiras, com a coordenação do Ministério da Fazenda, para fundamentar a contratação de empréstimo realizada pelo Governo Federal voltada à implementação do PNAFM. O diagnóstico revelou, entre outras coisas:

[...] uma grande deficiência nas áreas de administração tributária e financeira. Com relação à área tributária, os municípios não dispõem de códigos tributários e cadastros atualizados de propriedades e de contribuintes. Ademais, existe uma falta total de controle da arrecadação tributária e das ações de fiscalização. Pelo lado do gasto público, a falta de metodologia e técnicas para a elaboração do orçamento e de controles da administração financeira têm sido as principais causas dos déficits financeiros, das dificuldades de fluxo de caixa e da ineficiência do gasto público (MINISTÉRIO DA FAZENDA 2004, p. 10).

Transcorridos mais de 15 anos do lançamento do PNAFM, o programa conseguiu atingir seus objetivos? Qual a percepção dos agentes envolvidos? Existem custos transacionais que podem afetar a implementação e avaliação do programa? Estas são questões levantadas pela literatura, quando de algumas análises realizadas. Wiemer (2010) buscou analisar a existência de custos transacionais na implementação do PNAFM numa amostra de 10 municípios

aderentes. Os resultados da pesquisa confirmaram a existência desses custos, o que “pode representar um fator de aprendizado, proporcionando a adoção de novas práticas de avaliação para o programa e levando à flexibilização de regras e procedimentos operacionais” (2010, p. 12).

Santos e Pimentel (2014) decidiram analisar o programa à luz dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, o objetivo dos autores foi identificar a percepção dos gestores da Unidade de Execução Municipal – UEM gaúcha sobre a adesão ao programa. Com o enfoque sobre o processo de implementação, a pesquisa observou como principais resultados que:

[...] no diz respeito ao quesito eficiência administrativa, em torno de 75% dos respondentes afirmaram serem visíveis as melhorias nos processos internos e na agilidade da execução das tarefas, caracterizando uma evolução importante nos trâmites e fluxos de trabalho [...] A ampliação sistemática de novas linhas de crédito direcionadas aos Municípios, no que tange a reformulação de processos internos e de reorganização funcional dos servidores, gera melhores resultados à gestão municipal, principalmente na estrutura administrativa e nas condições de modernização das estruturas físicas com a utilização de recursos tecnológicos, formando o ambiente mais organizado e voltado aos resultados mais efetivos na administração municipal (2014, p. 18).

Já o trabalho de Grin (2014) analisa o PNAFM como um componente na trajetória nacional de iniciativas voltadas à inserção dos municípios no processo de modernização da gestão pública brasileira. Com essa perspectiva, a abordagem realizada sobre o programa segue uma linhagem de avaliação de processo, na qual o objetivo é “detectar defeitos na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação” (TREVISAN e VAN BELLEN 2008, p. 18). Os achados da pesquisa revelam, segundo Grin (2014): i) baixa adesão por parte dos municípios; ii) dificuldade de acesso ao programa (assimetria de acesso) por parte de entes de porte reduzido, em detrimento das municipalidades maiores e mais estruturadas e iii); dificuldade de atingimento dos objetivos pelos municípios pequenos.

Os achados dessas análises sobre o PNAFM revelam aspectos importantes, porém, além do reduzido número de pesquisas, nenhum desses trabalhos esteve voltado para avaliar se a implementação do programa por parte dos municípios aderentes gerou algum impacto sobre a melhoria da capacidade administrativa e fiscal das prefeituras. A análise de metas e a análise de processo podem ser um primeiro passo na avaliação de uma política ou programa público, no entanto é preciso aprofundar a investigação para que a mudança social proveniente da intervenção governamental possa de fato ser evidenciada, ou não. Faz-se necessário, portanto,

identificar “as mudanças que efetivamente ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada” (TREVISAN E VAN BELLEN 2008, p. 18). Uma abordagem que focalize na influência do programa sobre a melhoria da eficiência fiscal dos municípios certamente irá complementar as análises elaboradas até o presente momento, suprimindo essa visível lacuna na literatura que abordou o tema. Eis aqui a relevância da presente pesquisa.

CAPÍTULO 2 – DESCRIÇÃO GERAL DO PNAFM

2.1. O PNAFM como Estratégia de Melhoria da Gestão Fiscal dos Municípios

O Brasil está organizado administrativamente em três esferas de governo (União, Estados e Municípios), as quais possuem autonomia política, administrativa e financeira. Esses aspectos demonstram-se, respectivamente, pela prerrogativa constitucional de realização de eleições periódicas e regulares para o chefe do poder executivo e os ocupantes de cargos no legislativo, na ação governamental, pela organização individual das peças orçamentárias e pela capacidade de arrecadação das receitas próprias e de execução das despesas, capacidade essa, que em última análise, fundamenta-se na busca contínua pelo aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos.

Nesse contexto, é iniciado em 2001, ano da efetivação do contrato de empréstimo entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – o Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM, como uma nova etapa do plano de modernização da gestão administrativa e fiscal brasileira que vinha ocorrendo nos Estados e no Distrito Federal a partir do ano de 1996. De acordo com a Unidade de Coordenação de Programas (UCP)⁷, órgão vinculado à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda responsável pela gerência e acompanhamento do programa, o objetivo principal é buscar a consolidação e o aperfeiçoamento do pacto federativo constitucional, visando fortalecer institucionalmente os órgãos responsáveis pela gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros.

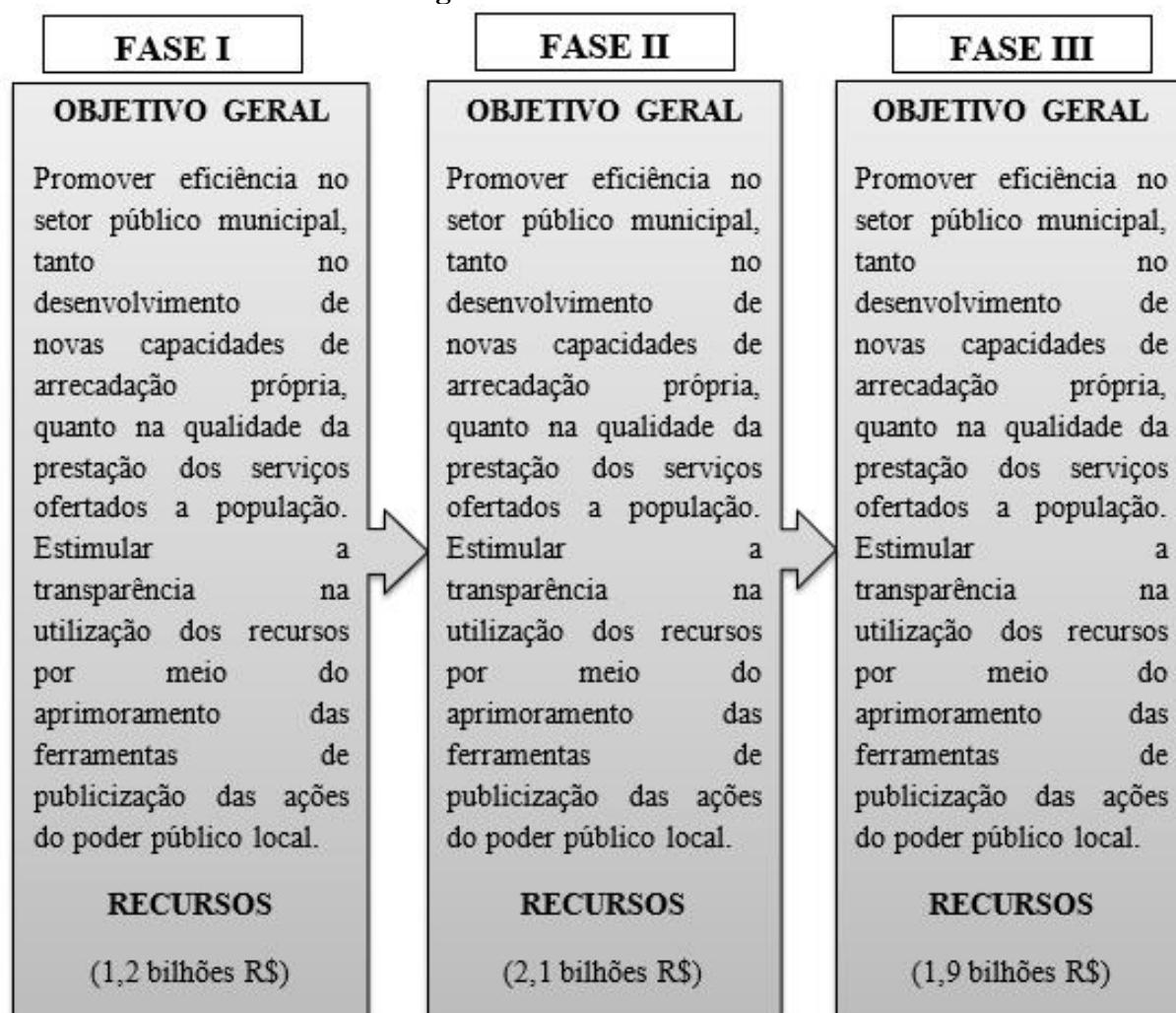
Visando o estabelecimento de novas práticas e metodologias na utilização dos recursos disponíveis, o programa tem objetivos gerais semelhantes nas três fases de implementação, diferenciando-as pelo aporte de recursos disponibilizados em cada uma, conforme figura 1, exposta a seguir. Se a missão é idêntica, o recurso, por sua vez, foi destinado diferenciadamente para cada fase, tendo em vista a variação na cobertura espacial representada pelo quantitativo de municípios distinto. O panorama geral do programa poderá ser observado com detalhes no quadro de dimensionamento (quadro 1) apresentado mais adiante. Por hora, tem-se que o

⁷ O regimento interno da UCP, nos termos da Portaria nº 381/2006, art. 1º, destaca que, a função do órgão é “promover a articulação com organismos financiadores e de apoio técnico, agentes financeiros, órgãos estaduais e municipais responsáveis pela condução dos programas de Modernização da Gestão Administrativa e Fiscal, conforme estabelecido na Portaria MF nº 264, de 15 de setembro de 2006”.

PNAFM objetiva promover a aplicação de dois princípios fundamentais da administração pública: eficiência e publicidade.

Primeiro por meio do incentivo à gestão arrecadatória e alocativa adequada e, segundo, por meio da promoção da transparência na utilização dos recursos públicos municipais, a busca pela efetivação desses princípios passa pela aplicação dos recursos do programa em diversos aspectos do serviço público, que vão desde a estruturação dos recursos tecnológicos até o aperfeiçoamento do corpo técnico da instituição. Para tanto, os recursos disponibilizados para cada fase transitam entre 1,2 e 1,9 bilhões de reais (valores atualizados monetariamente)⁸, conforme figura 3.

Figura 3 - Fases do PNAFM



Fonte: Construído pelo autor com base nas informações do PNAFM.

⁸ Todos os valores referentes ao programa tratados neste trabalho foram atualizados monetariamente para reais de 2017. Ou seja, os valores dados em dólar foram convertidos em real por meio da média de cotação da moeda americana no ano de 2017 e depois foram atualizados, juntamente com os valores apresentados em moeda nacional, pelos IPCAs de 2001 e 2017. Alguns casos foram atualizados pelo IPCA de 2008.

Como estratégia nacional de busca pelo aprimoramento da gestão do gasto público, o PNAFM complementa ações outras que se desenvolvem no âmbito dos Estados e até mesmo dos próprios municípios. Com objetivo similar, na seara estadual é desenvolvido desde o ano de 1997 o Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Estados Brasileiros - PNAFE. Já no contexto municipal, desenvolve-se paralelamente o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT, que conta com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e se alinha ao objetivo do PNAFM, uma vez que ambos buscam incentivar o desenvolvimento de ações para fortalecer a autonomia financeira dos municípios, focada na sustentabilidade do desenvolvimento projetado.

Com a possibilidade de adesão por qualquer município brasileiro, o PNAFM se desenvolve por meio de financiamento de projetos em setores específicos, tais como infraestrutura, tecnologia da informação, capacitação de pessoal, consultoria e ajuste do quadro de pessoal, proporcionando melhorias nas condições de financiamento e de aplicação dos recursos públicos.

Estrategicamente, o programa busca atingir seus objetivos fomentando projetos que visem à melhoria do desempenho institucional, que nas palavras da UCP (2004, p. 14 e 15), devem estar voltados a:

- (i) introduzir modelo de gestão com foco nos clientes (sociedade) e voltado para resultados, definindo de forma clara as funções e as responsabilidades da administração pública municipal, incluindo a estratégia e os procedimentos de concessão, privatização e terceirização dos serviços públicos municipais;
- (ii) instituir uma política abrangente e transparente de recursos humanos, dimensionando um quadro de pessoal consistente com as reais necessidades da administração pública municipal;
- (iii) implantar métodos e instrumentos de planejamento e de elaboração do orçamento municipal, dentro de um contexto de transparência e de participação da população;
- (iv) integrar a administração financeira e implantar controles automatizados para programação de execução orçamentária e financeira e para a consolidação da auditoria e do controle interno dos Municípios;
- (v) aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias, por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação, de fiscalização e de cobrança administrativa e judicial da dívida tributária;
- (vi) habilitar as prefeituras municipais para o melhor exercício das funções relevantes de educação fiscal e de atenção ao cidadão; e
- (vii) apoiar as autoridades e os líderes municipais na implantação de uma administração pública centrada nos deveres e direitos do cidadão.

Visando o alcance desses objetivos, os recursos do programa estão direcionados para o financiamento de componentes em escala macro, no âmbito da coordenação geral dos projetos, e micro, no contexto dos municípios. O componente I, denominado de **coordenação e assistência técnica**, tem por objetivo aprimorar a capacidade técnica e operacional da

Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda – SE/MS, uma vez que esse órgão é responsável pelo gerenciamento da área fiscal no poder executivo federal. Dessa forma, a SE/MS-UCP deve ter condições de auxiliar os entes subnacionais no desenvolvimento das ações (elaboração de projetos de modernização fiscal, por exemplo) exigidas pelo programa.

Já o componente II, chamado de **fortalecimento institucional municipal**, é voltado para o financiamento dos projetos municipais, os quais devem abranger especificamente as dimensões gerenciais: Normativa – relacionada aos instrumentos de gestão fiscal; Tributária, Financeira e de Controle Interno e; Tecnologia da Informação (UCP 2013). Esse componente geral abrange 24 componentes específicos possíveis de submissão de projetos, agregados em grupos/áreas, conforme demonstrado em seguida na tabela 1.

Tabela 1 - Agrupamento dos Componentes de Fortalecimento Institucional Municipal

| GRUPO | COMPONENTES |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Grupo I - Modernização Administrativa | Planejamento, Gestão Urbana e Participação Social |
| | Ordenamento Institucional |
| | Recursos Humanos |
| | Legislação |
| | Atendimento a Cidadão |
| Grupo II - Modernização Fiscal | Serviços |
| | Cadastro e Lançamento |
| | Arrecadação e Cobrança Administrativa |
| | Fiscalização |
| | Contencioso Administrativo |
| | Dívida Ativa e Executivo Fiscal |
| | Estudos Econômico-Fiscais |
| | Programação e Execução Orçamentária |
| | Programação e Execução Financeira |
| | Dívida Pública |
| | Contabilidade |
| Auditoria e Controle Interno e Externo | |
| Acompanhamento de Transferências e Convênios | |
| Grupo III - Tecnologia da Informação | Gestão e Equipamentos |
| | Sistemas e Automação de Escritório |
| | Comunicação de Dados |
| Grupo IV - Coordenação do Projeto | Instalação e Manutenção da UEM |
| | Gestão do Projeto e Preparação da Equipe |
| Grupo V - Administração Integrada ao Controle Espacial | Geoprocessamento e Referenciamento |

Fonte: Documento PNAFM (2013), P. 13.

Para adesão ao programa os municípios precisaram atender diversas condições estabelecidas no Termo de Adesão disponibilizado pela coordenadoria, condições estas que envolvem: i) Criação das Unidades Executivas Municipais - UEM; ii) Apresentação do dados solicitados pela UCP, por meio de questionário; iii) Apresentar o projeto, conforme especificações e exigências do programa; iv) Reservar no orçamento municipal os recursos necessários para a complementação exigida pelo programa; v) Autorização legislativa para contratação de subempréstimo e vinculação de receitas como concessão de garantias e; vi) Cumprimento das exigências estabelecidas na resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que dispõe sobre a operacionalização do programa.

Igualmente, a elegibilidade dos projetos submetidos à apreciação depende da adequação aos parâmetros formulados normativamente. Nesse sentido, foi estabelecido o critério populacional e a complexidade do projeto como parâmetro de financiamento, no qual municípios com população inferior a 50.000 habitantes compõem a categoria dos **projetos simplificados** e municípios com população superior a este limite integram a categoria dos **projetos ampliados**, sendo que entes com quantitativo populacional entre 50.001 a 1.500.000, mediante análise da UCP, também poderão apresentar projetos simplificados⁹. Já com população superior a essa faixa, o proponente só poderá submeter projetos ampliados. O montante de recursos e a contrapartida exigida do município podem variar de acordo com a categoria de projeto em que o município foi contemplado e o tamanho populacional, partindo de aproximadamente R\$ 543 mil podendo superar os R\$ 94.9 milhões¹⁰.

Segundo o relatório da UCP (2013), o programa conta com recursos financeiros na ordem de US\$ 2,2 bilhões de dólares – valores de 2001 – que convertidos em real e atualizados correspondem a mais de 5 bilhões, divididos percentualmente entre o fomento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, (50%) em forma de financiamento, a União (2%) e as prefeituras beneficiadas (48%) como contrapartida (convertidos e atualizados, esses valores superam 5,3 bilhões de reais). Ainda de acordo com o relatório, o desembolso dos recursos financiados pelo BID foi programado para ocorrer em três etapas principais: a 1ª fase conta com valores na casa dos US\$ 300 milhões; a 2ª fase foi contemplada com US\$ 450 milhões,

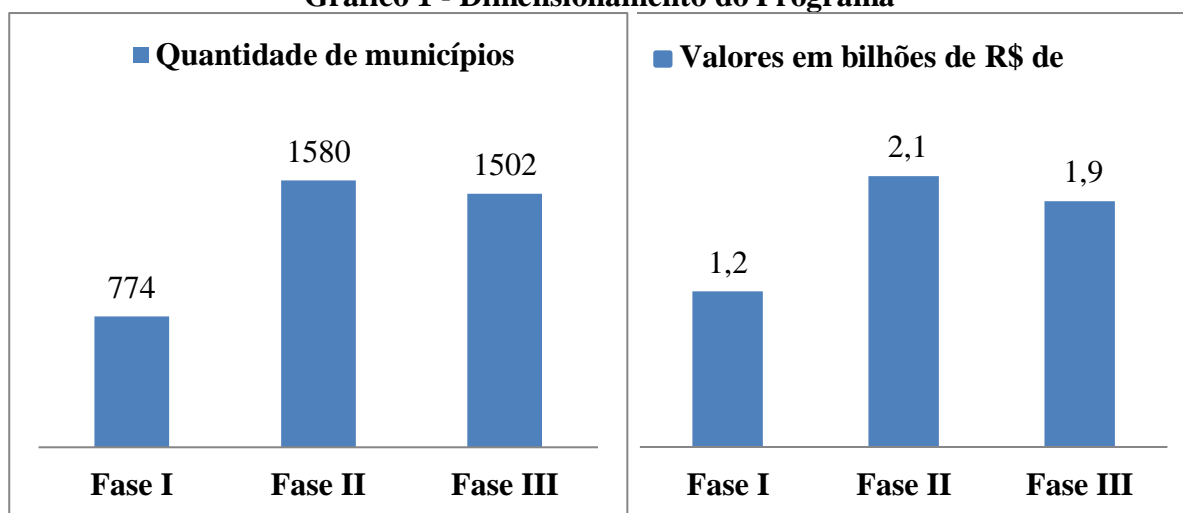
⁹ **Projetos simplificados** podem ser entendidos como aqueles voltados a buscar soluções de curto prazo e envolvem a aquisição e implantação do chamado “Kit Solução” – conjunto de programas e ações relacionadas com sistemas de informações e o aperfeiçoamento de processos gerenciais e recursos humanos, de maneira a integrar a gestão municipal. Já os **projetos ampliados** são destinados aos entes municipais “que dispõem da capacidade de desenvolver um projeto completo de modernização e fortalecimento institucional municipal. Isto é, projeto que contemple atividades relacionadas com as áreas fiscal, de planificação e administrativa em toda a sua amplitude” UCP (2004, p. 19).

¹⁰ Todos os valores disponíveis em moeda nacional foram atualizados pelo valor do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) 2017. Já os valores dados em dólar permaneceram sem correção.

subdividida em três parcelas de 150 milhões, restando assim US\$ 350 milhões para fechar a última fase programa, totalizando US\$ 1,1 bilhões. A utilização desses recursos, por sua vez, é destinada à aplicação direta nos municípios; à operação da UCP; à realização de capacitação em abrangência nacional e ao apoio técnico aos municípios para elaboração do Projeto de financiamento.

O dimensionamento do programa foi traçado pela UCP considerando-se o valor estimado para a modernização completa de todos os municípios brasileiros. Estimou-se, contudo, uma participação de 3.850 entes, correspondendo a 69,3% do total, perfazendo o valor orçamentário destacado no parágrafo anterior. O gráfico 1 sistematiza o alcance do programa nas três fases previstas e a divisão dos recursos, em dólares, moeda padrão utilizada pelo BID em transações financeiras. Dessa forma, o recurso total do programa da ordem de 5,3 bilhões de reais, subdivide-se em três parcelas, correspondentes a cada fase.

Gráfico 1 - Dimensionamento do Programa



Fonte: UCP/PNAFM (2004).

Pelo presente gráfico é possível perceber que a distribuição de municípios tomou um equilíbrio maior nas duas últimas fases, em que a quantidade de entes participantes foi estimada em aproximadamente 1500 cada, ficando a primeira fase com o quantitativo menor, em torno de 700 municipalidades. A segunda fase, por sua vez, se apresenta como a mais intensa, tanto na quantidade de adesão quanto no volume orçamentário. Para atender a demanda estimada, o programa pretende desembolsar diretamente aos municípios, nas três fases, exatos US\$ 5.364.261.044,17 (cinco bilhões, trezentos e sessenta e quatro milhões, duzentos e sessenta e um mil, quarenta e quatro reais e dezessete centavos).

A execução desse orçamento pressupõe, obviamente, avaliação dos resultados alcançados pelos municípios, dentro da programação de ações desenvolvidas pelo programa.

Essa avaliação desenvolve-se por meio da utilização de indicadores (de resultados, de gestão e de execução), indicadores esses que, conforme disposto no Regulamento Operativo do Programa, página 13, são baseados nos seguintes instrumentos:

- (I) Questionários de levantamento de dados que serão apresentados na elaboração do Projeto e durante a sua execução; e
- (II) Relatórios de Progresso apresentados pelos Municípios executores de Projeto Ampliado e Relatórios de Acompanhamento da Execução de Projetos Simplificados, estes consolidados e apresentados pela CAIXA.

Tanto os questionários quanto os relatórios buscaram consolidar informações relativas às metas estabelecidas pelo programa, metas essas que foram traçadas em dois eixos principais, os quais fundamentam os objetivos gerais do PNAFM. No primeiro eixo, buscou-se aferir os resultados alcançados pelos municípios em termos de eficiência administrativa, tanto na arrecadação quanto no controle dos recursos financeiros. Já pelo eixo dois, a intenção foi levantar informações que pudessem demonstrar a evolução dos entes municipais quanto aos aspectos de transparência pública. Nesse sentido, os indicadores selecionados para mensuração das metas estabelecidas estão relacionados no quadro 1, exposto na sequência.

Quadro 1 - Indicadores de Aferição das metas do Programa

| INDICADORES DE EFICIÊNCIA |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Implantação de cadastro informatizado do IPTU |
| Implantação de cadastro informatizado do ISS |
| Implantação do sistema tributário |
| Implantação do sistema financeiro |
| Implantação de controle interno e de auditoria |
| Implantação de controle interno e de auditoria |
| Implantação de metodologia de avaliação da gestão municipal. |
| Limitação dos custos administrativos dos municípios, de acordo com o que estabelece as legislações federais e municipais: Limite das Despesas com Pessoal e Limite de Endividamento Municipal. |
| Aumento da receita própria: 20% para municípios com mais de 50.000 e menos de 200.000 habitantes. 35% para municípios com mais de 200.000 habitantes. |
| Disponibilidade de pelo menos de 10% da receita total para investimentos |
| Déficit público |
| INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA |
| Mecanismos de participação social na elaboração do planejamento e orçamento municipal |
| Informação periódica à comunidade sobre a execução orçamentária municipal |
| Informação periódica aos contribuintes sobre os gastos administrativos e investimentos municipais |
| Disponibilidade de informação para o cidadão sobre os resultados da avaliação da gestão |
| Divulgação semestral da relação de contribuintes em situação irregular e de inadimplentes |
| Mecanismos para integração de cadastro de contribuintes com outros níveis de governo |

Fonte: Documento PNAFM (2013).

Cada um desses indicadores expressa um aspecto importante da gestão municipal, que será avaliado conforme resultados pactuados no ato de adesão ao programa, especialmente para os municípios que pactuaram recursos para implementação de projetos ampliados. A escolha por esse tipo de projeto como base para a avaliação se deu, de acordo com a UCP, em virtude do prazo de execução, uma vez que quanto mais ampliado o espaço temporal analisado, maiores as possibilidades de produção dos resultados esperados, conforme as metas estabelecidas. Tal metodologia de avaliação foi aplicada pioneiramente na 1ª fase, servindo de norte para as demais etapas.

2.2. PNAFM – Fase I

Com vigência estabelecida para 11 anos, a primeira etapa do PNAFM iniciou em 2001 e se estendeu até 2012. Nesse período, as atividades realizadas tomaram a sequência cronológica preestabelecida, com a fase de contratação dos projetos pelas prefeituras limitada até o ano de 2008 e a de execução dispondo do prazo total. Os oito anos disponíveis para a contratação envolveram uma série de ações, desde a estruturação física e técnica dos UCP, para possibilitar o acompanhamento das prefeituras e a orientação necessária quanto aos procedimentos típicos dessa etapa, até assinatura do contrato de empréstimo e desembolso dos recursos. Já os três anos seguintes foram utilizados exclusivamente para desenvolvimento e finalização dos termos contratuais.

Pelo diagnóstico inicial do programa realizado ainda nos anos de 1998 e 1999, dimensionou-se para a fase inicial uma adesão de aproximadamente 20% do quantitativo total de municípios previstos para o programa. Ou seja, do total de 3.854 entes previstos, esperava-se que formalizassem a participação no PNAFM 774 municípios. De fato, vários projetos foram selecionados, inclusive divididos nas duas categorias possíveis: simplificados e ampliados, porém, do quantitativo estimado apenas 38% (293 municípios) demonstraram interesse, dando entrada ao processo, e destes, somente 11% (86 entes) efetivamente assinaram contrato com a Caixa Econômica Federal - CFE para desembolso do recurso¹¹. Ou seja, a consolidação da estimativa inicial superou pouco mais de 10%, conforme tabela 2.

¹¹ Cabe mencionar que buscou-se informações que ajudassem a explicar o fracasso de 207 municípios na tentativa de adesão ao PNAFM. Contudo, não se tinha informações disponíveis sobre esse grupo nos relatórios do programa, nem no site oficial <http://ucp.fazenda.gov.br/pnafm>. Outra tentativa de acesso se deu por meio do site da Caixa Econômica Federal, o qual disponibiliza um Sistema de Acompanhamento do PNAFM – SIAPM, por meio do seguinte endereço eletrônico <https://webp.caixa.gov.br/CIDADE/FREPW001.ASP>. Ocorre que, além do acesso ser individualizado por município, através do Número de Identificação Social – NIS (PIS/PASEP/CI) do cidadão,

Tabela 2 - Quantitativo de Adesão frente à estimativa – 1ª Fase

| | Municípios | % | Valores R\$ | % |
|-----------------------------------|------------|-----|-------------------|-----|
| Estimativa de Adesão | 774 | 100 | 1.241.557.591,56* | 100 |
| Quantidade de Interessados | 293 | 38 | 395.608.438,41** | 32 |
| Contratos Efetivados | 86 | 11 | 875.036.526,48** | 70 |

Fonte: UCP/PNAFM (2013), disponível em: <http://www.ucp.fazenda.gov.br>.

*Valor corrigido pelos IPCAs de 2001 e 2017;

**Valores corrigidos pelos IPCAs de 2008 e 2017.

Interessante perceber o percentual de recursos vinculados ao quantitativo de contratos. Mesmo com uma quantidade de municípios aderente extremamente reduzida, o valor desembolsado para tais projetos é de 70% do quantitativo inicialmente estabelecido. Uma razão para tal panorama pode ser percebida através do comportamento cambial das moedas. Segundo a UCP, os valores contratados por empréstimo junto ao BID estão contabilizados em moeda nacional americana (dólar) e os contratos realizados pelos municípios junto a Caixa Econômica Federal são pagos em real, necessitado assim, fazer sempre a conversão para o dólar com as devidas atualizações cambiais. Dessa forma, diversos contratos efetivados no transcorrer dos oito anos possíveis acabaram padecendo dessa situação, o que propiciou a elevação dos custos do programa ao patamar mencionado.

Fez-se necessário, então, a adoção de uma reserva de recursos para garantir a implementação de todas as ações do programa durante o período, uma vez que, no ritmo das variações do dólar,

[...] se o saldo a executar em reais, em 10/06/2008, fosse executado à taxa média de câmbio de R\$ 1,62 para cada dólar, que era a taxa vigente naquela data, o comprometimento em dólares da Primeira Fase do PNAFM seria de aproximadamente 100% dos recursos contratados junto ao BID (UCP 2008, p. 30).

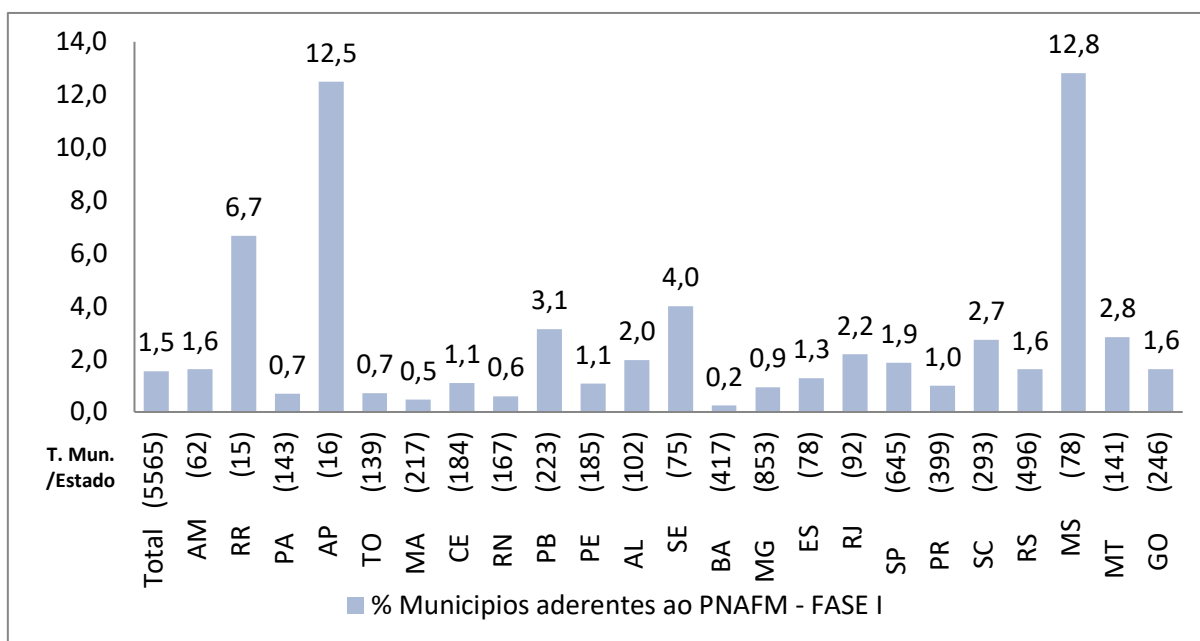
Além disso, há que se destacar ainda a natureza dos projetos aprovados nessa primeira fase, o que pode ter contribuído para o aumento expressivo do orçamento. Dos 86 projetos autorizados, 70,93% - (61 unidades) – pertenciam à categoria de projeto ampliado. Por definição, são projetos que abrangem uma gama maior de ações, como também, pelo fato de serem voltados para municípios com população superior a 50 mil habitantes, acabam

o sistema não estava disponível nas diversas tentativas de cadastro realizadas, impossibilitando a consulta de informações.

requerendo um investimento maior que propicie as condições estruturais necessárias e suficientes para o desenvolvimento das atividades programadas.

Em termos de adesão, cabe mencionar também, a cobertura espacial do programa, como elemento representativo da capilaridade de uma política pública. Como é possível perceber no gráfico 2, exceto os estados de Roraima, Amapá e Mato Grosso do Sul, com destaque para os dois últimos que o percentual ultrapassa os 12% dos municípios, a cobertura espacial do programa atingiu apenas 4% da totalidade das municipalidades de cada estado federado. Sem esquecer, evidentemente, que o gráfico apresenta apenas os estados que tiveram algum município com projeto aprovado, fato este, que justifica a não inclusão do Acre, Rondônia e Piauí.

Gráfico 2 - Cobertura espacial da 1ª fase



Fonte: Caixa Econômica Federal – SUDES/GEAST (2008).

Em termos gerais, a adesão ao programa na primeira fase foi extremamente reduzida, com apenas 1,5% dos entes subnacionais brasileiros envolvidos. Mesmo considerando o quantitativo de 3.854 municípios como universo do PNAFM, a aderência efetivada girou em torno de 2,2% da estimativa. Contudo, independentemente do percentual de pactuantes da política, os resultados desses projetos aprovados precisam ser avaliados e publicizados a sociedade como forma de garantir a transparência no uso dos recursos, fator este, que se apresenta como um dos objetivos gerais do programa.

Nesse sentido, a análise dos resultados se deu por meio de dois mecanismos principais. Primeiramente, com base em informações extraídas dos relatórios consolidados de execução enviados pelos municípios à UCP, foi observada a performance dos entes quanto ao atingimento, ou não, das metas fiscais estabelecidas para o desenvolvimento dos projetos, especificamente, no tocante a execução orçamentária. Em seguida, mediante aplicação de pesquisa quantitativa aplicada numa amostra de aproximadamente 40 projetos ampliados, em que às Unidades Executoras Municipais – UEM atribuíram conceitos como resposta ao item (variando de: *improvável a muito provável; muito satisfatório a muito insatisfatório e muito efetivo a nada efetivo*), para classificar o desempenho do município na execução do programa, especialmente quanto à: Objetivo(s) de Desenvolvimento (OD); Progresso na Implementação (PI); Efetividade (E) e; Sustentabilidade (S).

Pelos dados apresentados nos relatórios de gestão realizados em 2008 e o de consolidação elaborado em 2013, os municípios apresentaram um panorama de resultados positivo, tanto no tocante às metas fiscais, quanto no quesito de desenvolvimento dos projetos. A maioria dos indicadores de eficiência e de transparência estabelecidos pelo programa apresentou resultado aproximado ou superior a 80% de adequação aos itens correspondentes. Para citar alguns exemplos, quanta a eficiência: Implantação dos sistemas informatizados de IPTU e de ISS – 94% dos municípios atestaram a execução dessa meta e; Implantação dos sistemas tributário, financeiro, de controle interno e auditoria – o percentual variou entre 79% e 91%. Já em relação à transparência: Utilização de mecanismo de participação social na elaboração do orçamento municipal, Divulgação periódica de informações à sociedade sobre execução orçamentária e gastos administrativos e com investimentos – o percentual de municipalidades que cumpriram esse quesito variou de 76% e 94%.

O panorama da pesquisa de satisfação também apresentou resultado similar. Para todos os quesitos a opção de resposta com maior percentual foi sempre satisfatório e efetivo, com 76% a 89% dos municípios utilizando esse conceito como resposta ao item. Além disso, como resultado geral da primeira fase do PNAFM, ainda em 2008, a UCP demonstrou o comprometimento superior a 75,5% dos recursos disponíveis – através das contratações de subempréstimos – percentual este, exigido como condição necessária para a continuidade do programa. Com isso, a etapa seguinte pôde ser iniciada normalmente, dentro da programação estabelecida no regulamento operativo que normatiza a execução das ações.

2.3. PNAFM – Fase II

Iniciada efetivamente em 2009, a segunda fase do PNAFM teve como foco, além dos objetivos macros do programa e dos pontos críticos observados na fase anterior, adequar a estruturação dos componentes de financiamento às exigências do artigo 1º da Emenda Constitucional nº 42 de 19 de dezembro de 2003, a qual determina, entre outros aspectos:

[...] a integração dos fiscos, consubstanciada nas ações de integração nacional: Cadastro Sincronizado Nacional (CadSinc) e Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e seus três subprojetos de Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), Escrituração Fiscal Digital (EFD) e Escrituração Contábil Digital (ECD), bem como à implantação de mecanismos de incentivo à formação de polos de cooperação para apoio aos Municípios de menor porte (UCP 2009, p. 31).

Para o atendimento dessa normativa, a segunda etapa do programa conta com orçamento na ordem de 450 milhões de dólares, oriundos de contrato de empréstimo com o BID, valor este, repassado em três parcelas de 150 milhões, acrescido da contrapartida municipal obrigatória.

A programação de desembolso foi prevista para ocorrer em 6 anos, contados a partir da entrada em vigor do contrato de empréstimo assinado. Percentualmente, a distribuição foi programada para ocorrer da seguinte maneira: 11% no ano I, 15% no ano II, 20% no ano III, 24% no ano IV, 20% no ano V e 11% no ano VI. Contudo, como às transferências dos valores de cada parcela é condicionada ao cumprimento de requisitos estabelecidos para a parcela anterior, a execução da segunda fase do programa já encontra-se no nono ano (2017), sendo que, as contratações para a segunda parcela de U\$\$ 150 milhões foram efetivadas apenas em 2016.

2.3.1. PNAFM – Fases II.1 e II.2

No que se refere à primeira etapa da 2ª fase do programa, a soma da parcela inicial, formalizada em 2009, correspondente a 90% mais os 10% de contrapartida totalizaram o valor R\$ 531,8 milhões em orçamento para o projeto. De acordo com a UCP, essa quantia teve sua distribuição estruturada em três principais categorias de investimento: **Administração geral do programa** (1% do recurso – R\$ 5,1 milhões destinados às ações de monitoramento e avaliação dos resultados); **Componentes** (95,5% do recurso – R\$ 53 milhões voltados para a coordenação e assistência técnica nacional e R\$ 454,8 milhões carimbados para o fortalecimento institucional municipal) e; **Recursos não alocados** (3,5% do recurso – R\$ 18,8 milhões destinados aos possíveis imprevistos). Dessas três categorias de investimento, a contrapartida municipal refere-se apenas as duas últimas, sendo R\$ 50,5 milhões em componentes e R\$ 2,3 milhões em recursos não alocados.

A previsão de atendimento em quantidade de municípios mais uma vez não se confirmou, similar ao que ocorreu na fase anterior, porém, com o número de participantes muito aquém da perspectiva. Pela tabela 4 é possível observar que a adesão nessa segunda fase foi expressivamente baixa com apenas 2% do quantitativo previsto inicialmente. Em termos de valores, apenas 16% dos recursos disponíveis foram contratados por meio de projetos, mais precisamente, foram exatos R\$ 344.577.508,20 (trezentos e quarenta e quatro mil quinhentos e setenta e sete mil quinhentos e oito reais e vinte centavos) investidos até o ano de 2016.

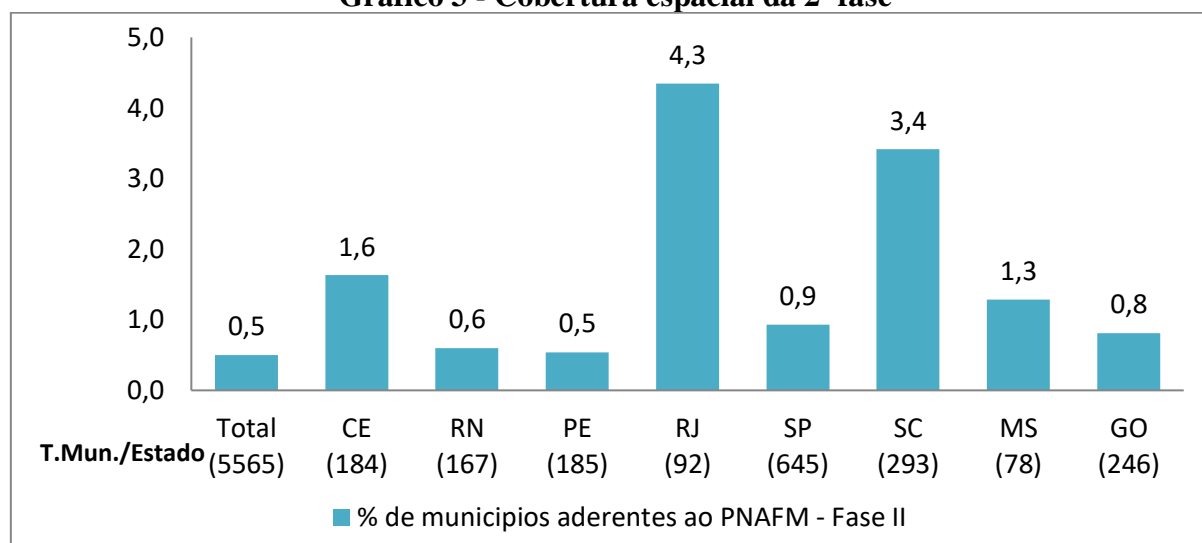
Tabela 3 - Panorama de adesão - Fase II / Etapas 1 e 2

| | Municípios | % | Valores R\$ | % |
|-----------------------------|------------|-----|------------------|-----|
| Estimativa de Adesão | 1580 | 100 | 2.161.808.724,30 | 100 |
| Contratos Efetivados | 28 | 2 | 344.577.508,20 | 16 |

Fonte: UCP/PNAFM (2016)

A abrangência desse segundo momento do PNAFM também foi extremamente baixa, levando-se em consideração a expansão territorial do país e o panorama da primeira fase no qual a maioria absoluta dos estados tiveram municípios com projetos aprovados. De acordo com o gráfico 3, a abrangência de projetos aprovados foi reduzida, tanto em termos proporcionais – a maioria dos estados com percentuais inferiores a 2% do total de suas cidades – quanto no próprio quantitativo de entes estaduais envolvidos, sendo apenas 8.

Gráfico 3 - Cobertura espacial da 2ª fase

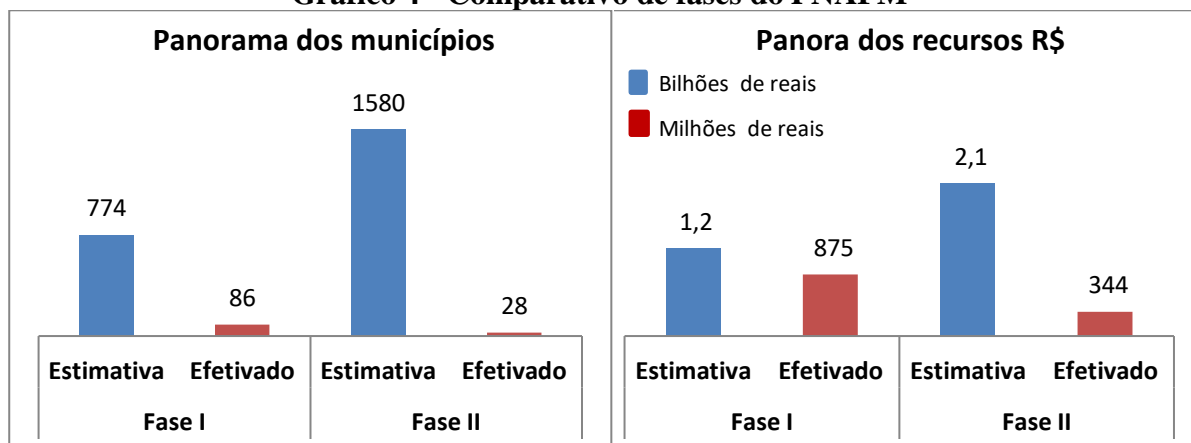


Fonte: UCP/PNAFM (2016).

O gráfico 4, por sua vez, apresenta um comparativo das duas fases em que, ao se comparar os valores estimados e efetivados é possível perceber um equilíbrio maior na primeira, aonde o total efetivado se aproxima um pouco do orçamento prévio, devido à variação cambial

do período imposta pelo dólar na conversão dos recursos para o real. Já na segunda fase a relação é bastante díspar no montante de verbas. Do total aproximado de R\$ 2,1 bilhões disponíveis para financiamento, em torno de R\$ 344 milhões foram captados por municípios. Todavia, essa diferença ganha normalidade quando se percebe que a quantidade de adesões efetivadas foi substancialmente baixa, conforme apontado na primeira parte do gráfico 3.

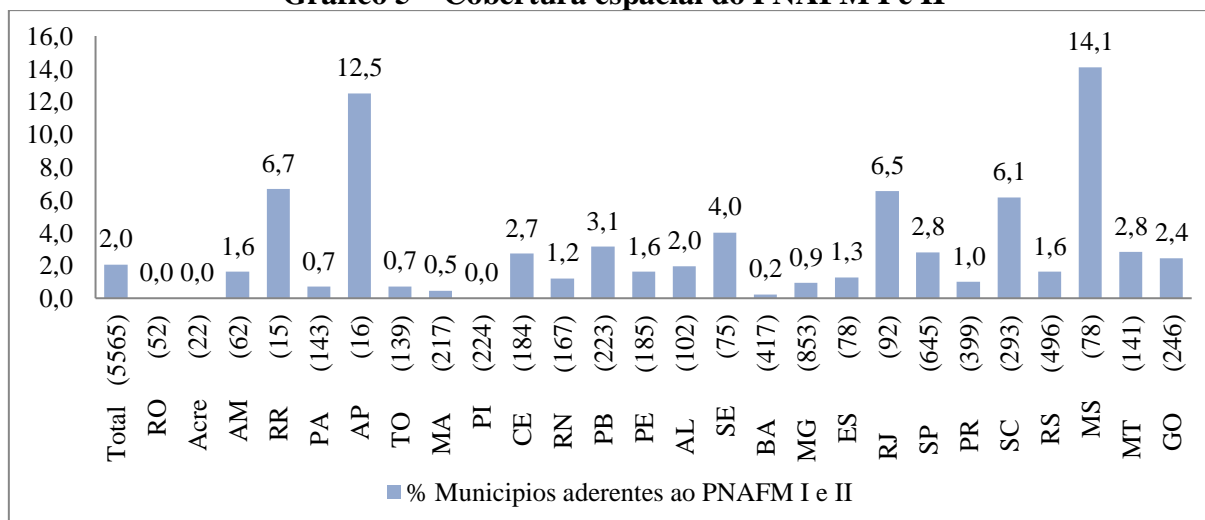
Gráfico 4 - Comparativo de fases do PNAFM



Fonte: UCP/PNAFM (2004 e 2016).

Mesmo a efetiva adesão ao programa podendo ser questionada pela tímida abrangência, tais dados também podem ser visualizados sob a ótica da amplitude geográfica na esfera do estado federado. Dessa forma, que a grande maioria dos entes federados estaduais teve municípios contemplados com projetos, o percentual foi de 88% do total. Por sua vez, o gráfico 5 demonstra que a cobertura espacial do programa por estado federado variou bastante, com destaque para Mato Grosso do Sul e Amapá onde os percentuais ultrapassaram os 12% da totalidade dos municípios.

Gráfico 5 – Cobertura espacial do PNAFM I e II



Fonte: Ministério da Fazenda - PNAFM/UCP.

Proporcionalmente, Mato Grosso do Sul apresenta o maior percentual de aderência com 14% dos municípios contemplados com projetos. Já, em termos absolutos, São Paulo e Santa Catarina conseguiram aprovar a maior quantidade de projetos, sendo 18 municípios aderentes em cada estado dos 645 e 293, respectivamente. É possível ver também que a aderência municipal ao programa na maioria dos estados situou-se abaixo de 5% do quantitativo total, com destaque para o Acre, Rondônia e Piauí que não tiveram municípios participantes nas duas primeiras fases, representando uma baixa capilaridade do PNAFM. Cabe mencionar ainda o caso do Distrito Federal que na segunda fase teve 2 projetos aprovados para a cidade de Brasília e entrou no gráfico compondo o somatório dos entres com projetos aprovados em Goiás.

Sobre a terceira e última parcela, ainda não constam informações nos relatórios consolidados pela UCP até 2016, uma vez que, no ano anterior, foi prorrogado o prazo de execução do PNAFM II até o final de 2017. Também não foram disponibilizados os resultados referentes à avaliação e monitoramento dos indicadores e metas estabelecidos, restando apenas à análise dos dados orçamentários e financeiros.

2.4. PNAFM III

Ainda em 2014 foi dado início as negociações como o BID para viabilizar os recursos necessários à implementação da terceira e última fase do programa, como também, as tratativas como os municípios que demonstraram algum interesse em aderir ao PNAFM III. Para esta última fase, o orçamento previamente estabelecido foi da ordem de R\$ 1.960.894.728,31, devendo atender ao quantitativo de 1.502 municípios espalhados por todo o território nacional. Os objetivos gerais como não poderiam deixar de ser, permaneceram intactos em todas as fases, da mesma forma que o principal critério definidor do valor do projeto está relacionado com o quantitativo populacional. Nesse caso, foram estabelecidas 13 faixas de financiamento com seus respectivos valores monetários máximos permitidos, de acordo com o limite demográfico correspondente, conforme tabela 5.

Tabela 4 - Faixas de Financiamento - PNAFM III

| Faixas | População (Base IBGE contagem 2012) | Valores Máximos (R\$) |
|---------------|--------------------------------------------|------------------------------|
| 1 | Até 10.000 | 900.000,00 |
| 2 | De 10.001 a 30.000 | 1.250.000,00 |
| 3 | De 30.001 a 50.000 | 1.750.000,00 |
| 4 | De 50.001 a 70.000 | 2.450.000,00 |
| 5 | De 70.001 a 90.000 | 3.400.000,00 |
| 6 | De 90.001 a 150.000 | 4.750.000,00 |
| 7 | De 150.001 a 250.000 | 6.600.000,00 |
| 8 | De 250.001 a 400.000 | 9.200.000,00 |

| | | |
|-----------|--------------------------|---------------|
| 9 | De 400.001 a 550.000 | 12.900.000,00 |
| 10 | De 550.001 a 700.000 | 18.000.000,00 |
| 11 | De 700.001 a 1.500.000 | 25.000.000,00 |
| 12 | De 1.500.001 a 3.000.000 | 35.000.000,00 |
| 13 | Acima de 3.000.001 | 49.000.000,00 |

Fonte: UCP/PNAFM (2016), disponível em: <http://www.ucp.fazenda.gov.br>. <http://www.ucp.fazenda.gov.br>.

Como é possível perceber, o estabelecimento de valores para os projetos de municípios compreendidos entre a segunda e décima segunda faixas se deu de acordo com a variação populacional, crescendo proporcionalmente ao quantitativo de habitantes. Já a primeira e a décima terceira faixas comportam os valores extremos, com destaque para a última faixa que estabelece o montante de R\$ 49.000.000,00 para projetos oriundos de municipalidades que possuam população superior a 3 milhões.

Para o PNAFM III, as atividades já estão em curso e muitos entes já manifestaram interesse em participar. Segundo os dados constantes na página eletrônica oficial do programa (www.ucp.fazenda.gov.br), em resposta ao chamamento realizado pela UCP no ano de 2014, foi registrada a intenção de adesão por parte de 234 municípios espalhados por todos os estados da federação. Vale ressaltar, contudo, que a simples manifestação de vontade em aderir não assegura qualquer recurso para o ente, tampouco, garante a efetiva adesão da quantidade inicial. Dessa forma, a terceira e última fase do programa ainda encontra-se em estágio primário, inviabilizando assim, qualquer tipo de descrição mais detalhada e análise de execução que se pretenda proceder nesse momento.

CAPÍTULO 3 - A EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL BRASILEIRO

3.1. Análise Descritiva

Este capítulo faz uma descrição detalhada de aspectos importantes relacionados ao processo de implementação do PNAFM, como também, do panorama de déficit operacional per capita dos municípios (variável dependente) nos anos de 2001 e 2012. A análise toma por base as gestões municipais que tiveram resultado fiscal deficitário nesses períodos demonstrando o contexto de distribuição geográfica e de amplitude do déficit encontrado.

Além dos aspectos territoriais de distribuição do déficit, foram realizadas análises sobre variáveis econômicas, financeiras e de magnitude de desequilíbrio fiscal dos municípios, sempre na perspectiva de observar o comportamento dos fenômenos relacionados a melhoria da capacidade gerencial e o aprimoramento da gestão dos recursos públicos nas administrações locais brasileiras.

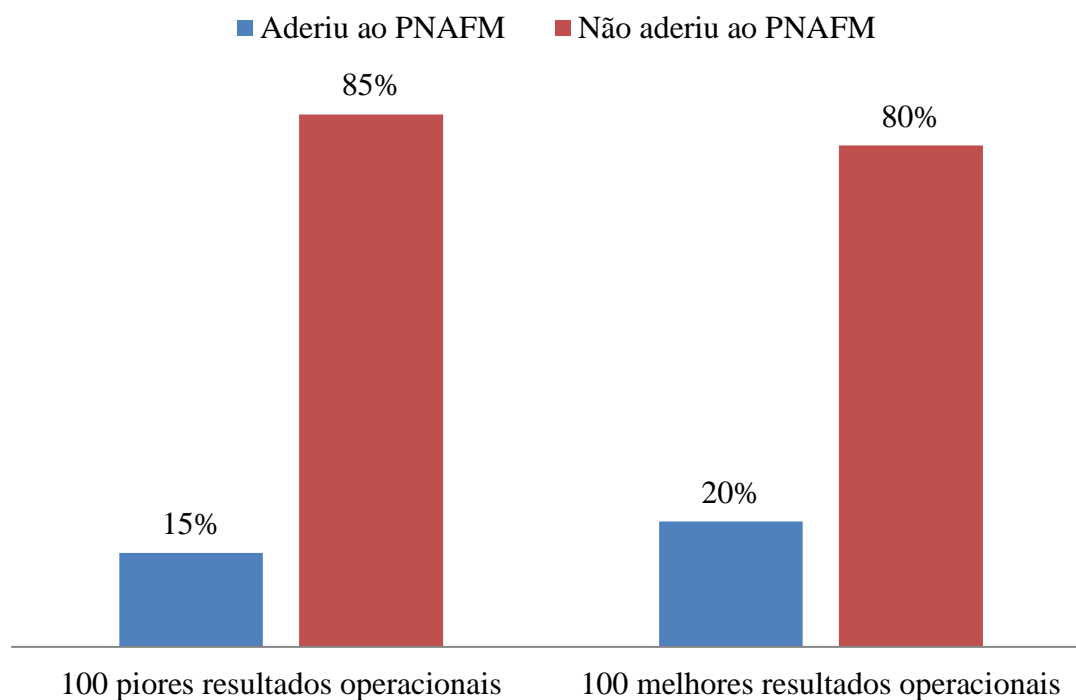
3.1.1. Contexto de Adesão ao PNAFM

A primeira fase do PNAFM contou com a participação de 86 municípios aderentes, representando apenas 11% do total dimensionado. Além disso, a adesão entre o público-alvo do programa também não foi positiva. Para a presente análise, separou-se, dos 5573 municípios que compõem o universo, aqueles que no ano de 2001 apresentaram os 100 piores resultados operacionais¹², em valores absolutos.

De acordo com o gráfico 6, dos 100 municípios com piores resultados fiscais em 2001 85% não aderiram, enquanto que, 20% dos 100 melhores participaram desta fase. Este quadro revela um forte desequilíbrio entre o objetivo geral do PNAFM e sua capilaridade entre o público-alvo, uma vez que, o programa é voltado justamente para a melhoria da eficiência fiscal dos entre subnacionais com problemas na gestão dos recursos econômico/financeiros.

¹² Para efeito desse trabalho, resultado operacional significa a diferença entre receitas e despesas públicas, excetuando-se os gastos com juros e encargos financeiros.

Gráfico 6 - Adesão ao PNAFM - 100 primeiros resultados operacionais de 2001



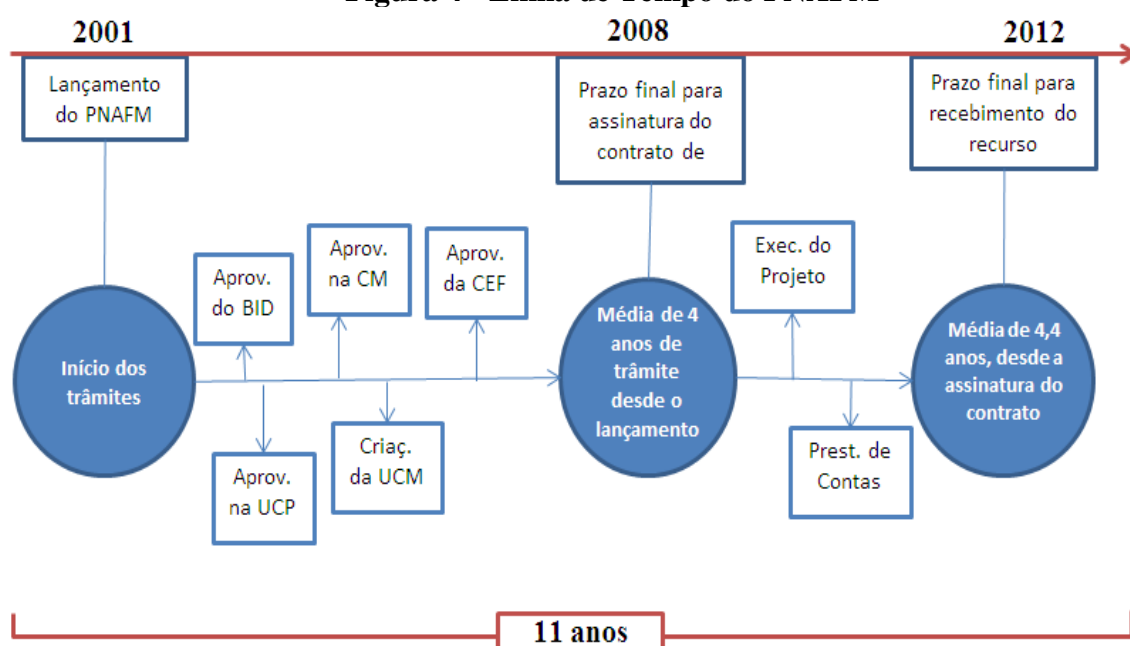
Fonte: Elaborado pelo autor.

Esse quadro pode representar um forte viés de auto seleção no desenho do programa, uma vez que, pelo percentual de adesão no grupo dos 100 primeiros, parcela considerável dos municípios participantes, teoricamente, já possuíam as condições a serem desenvolvidas pelo PNAFM, visto que, compunham o grupo dos melhores resultados fiscais de 2001. Outro componente importante que pode ter contribuído para a baixa adesão é o conjunto de condições e exigências para obtenção dos recursos. Segundo Grin (2014), além da aprovação na Câmara Municipal e no Senado Federal, exige-se ainda a ratificação do BID. Ou seja, os proponentes passam por três arenas burocráticas (Ministério da Fazenda/UCP, Secretaria do Tesouro Nacional e BID) e duas arenas políticas (uma local, outra federal).

Ainda na visão do autor, o tempo de espera para obtenção do empréstimo e a incerteza de cumprimento com as exigências do programa em termos de resultados esperados também contribuíram para o desestímulo dos municípios menores e com capacidade fiscal reduzida em promover a adesão. Tal panorama não destoou do resultado apresentado por outras iniciativas dessa natureza, como foi o caso do Programa de Modernização Tributária – PMAT, aonde a aderência não chegou a 100 municípios do país todo durante o período de funcionamento do programa.

De fato, a adesão ao PNAFM foi muito aquém do programado para a primeira fase. Muitos fatores podem ter influenciado essa baixa mobilização dos municípios em direção ao programa, entre eles, o *time* para liberação total dos recursos, conforme ocorreu com o PMAT. Como se nota na figura 2, o programa teve um prazo de desenvolvimento estimado em 11 anos, período que contempla todo o fluxo processual do programa, com duas divisões basilares: formalização do contrato de subempréstimo e recebimento do(s) recurso(s). A média de tempo entre o lançamento do programa em 2001 até a assinatura do último contrato de empréstimo na primeira fase para todos os projetos foi de 4 anos de trâmite.

Figura 4 - Linha de Tempo do PNAFM



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse período, o projeto encaminhado pelo município transita em várias instâncias decisórias que envolvem a aprovação da proposta no Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Ministério da Fazenda (através da Unidade de Coordenação de Programas – UCP), na Câmara Municipal, para aprovação da contratação de empréstimo pelo poder executivo e ajuste da previsão orçamentária da receita), a criação da Unidade de Coordenação Municipal – UCM e a aprovação final do empréstimo pela Caixa Econômica Federal - CEF. Além disso, como o prazo final de desembolso do empréstimo pela CEF foi estabelecido até o máximo de 5 anos, a média de recebimento gravitou em torno de 4,4 anos. Nesse período entre a assinatura do empréstimo e a execução financeira, exige-se do município a prestação de contas regular das parcelas liberadas e o atingimento gradual das metas pactuadas com o BID.

Em adição ao panorama de desestímulo em virtude da complexidade e do tempo de tramitação dos projetos, os municípios ainda precisariam lidar com a incerteza política decorrente das 3 eleições municipais que ocorreram no período de 2001 a 2012. A possibilidade de o gestor municipal transcorrer seu mandato apenas com a dedicação de contratação do(s) empréstimo(s), correndo o risco de não usufruir dos benefícios políticos da execução financeira do(s) projeto(s), acaba funcionando como desincentivo a adesão das prefeituras ao PNAFM. Com efeito, as municipalidades mais carentes da implementação do programa acabam excluídas, perdendo a oportunidade de melhorar seu desempenho fiscal, frente ao panorama de déficit que os municípios enfrentam.

3.1.2. Contexto de Distribuição e Amplitude do Déficit Operacional nos Municípios

O panorama geral de resultado operacional negativo é de 23% do universo analisado. Ou seja, das 11.144 observações que compõem o banco, 2606 apresentaram valores negativos na soma de 2001 e 2012. Quando analisadas as posições do déficit municipal nos referidos anos percebe-se uma trajetória de crescimento no valor global desse desequilíbrio. Pela análise dos quartis da dívida é possível observar também que o primeiro quartil congrega o maior volume de déficit com um somatório que supera os R\$ 2,1 bilhões, mesmo sendo o menor grupo de municípios, conforme tabela 5. Todavia, cabe destacar que os dados foram organizados em ordem crescente, em termos de valor deficitário, sendo os municípios com valores mais elevados exatamente os maiores em termos orçamentários.

Tabela 5 – Posição do déficit municipal

| Quartil | 2001 | | 2012 | |
|---------|---------|------------|---------|------------|
| | Posição | Total R\$ | Posição | Total R\$ |
| 1º | 428 | -2.196.691 | 226 | -2.207.222 |
| 2º | 854 | -293.571 | 450 | -430.069 |
| 3º | 1281 | -118.466 | 675 | -189.805 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota-se também que o quantitativo de municípios com resultado operacional negativo diminuiu quase pela metade na comparação entre os mesmos quartis de 2001 e 2012. Mesmo assim, o panorama de desequilíbrio dos municípios cresceu de R\$ 2,4 para R\$ 2,7 milhões no período de 11 anos, na soma dos quartis. Cabe ressaltar que, a comparação em períodos distintos

torna-se viável e representativa da realidade que se vislumbra, pois os valores foram atualizados monetariamente e corrigidos pelo IPCA referente ao ano de 2017.

No contexto geográfico geral, a região nordeste foi a que apresentou o maior déficit per capita com valor superior a R\$ -35 mil no ano de 2001, conforme tabela 6, ano que representa o início da primeira fase do PNAFM. Já em 2012 foi o sul do país quem ocupou a posição mais indigesta com R\$ -75,7 mil por habitante dos municípios deficitários daquela região, valor este que supera todos os resultados das demais regiões nos dois anos em análise.

Por Estado Federado, a Minas Gerais liderou o ranking tanto em 2001 quanto em 2012, com dívidas por habitante de aproximadamente R\$ -16 e 36 mil, respectivamente. Com desdobramentos nos resultados individuais da esfera municipal, o sul do país mantém a posição de destaque no tocante a crise de gestão fiscal com os municípios de Porto Rico em 2001 e Colinas em 2012 apresentando os piores resultados. Tal contexto de dois municípios da mesma região no topo do quadro deficitário das gestões locais contribui em grande medida para a colocação de destaque negativo da região sulista.

Tabela 6 - Divisão territorial do déficit operacional per capita

| Unid. Geográfica | Nome | Ano | Valor de déficit* |
|-------------------------|--------------|------------|--------------------------|
| Região | Nordeste | 2001 | -35,4 |
| | Sul | 2012 | -75,7 |
| Estado | Minas Gerais | 2001 | -16,9 |
| | Minas Gerais | 2012 | -36,4 |
| Município | Porto Rico | 2001 | -1,2 |
| | Colinas | 2012 | -10,0 |

*Valores em mil reais

Fonte: Elaborado pelo autor.

A tabela 7 apresenta a distribuição regional do déficit per capita mediano, como também, o percentual de municípios deficitários por região, referentes aos anos de 2001 e 2012. Sobre o ano inicial, observa-se que 31% dos municípios brasileiros apresentaram gestão fiscal temerária como um valor de déficit operacional mediano superior a 1 milhão de reais por cidadão dos respectivos entes subnacionais. Além disso, é possível constatar que a região Nordeste apresenta o maior quantitativo de municípios em situação negativa com 45% das suas prefeituras desequilibradas fiscalmente e a região Sul figura na extremidade oposta com 12%.

Em posições intermediárias situam-se as regiões Centro Oeste e Norte, praticamente empatadas em número e percentual de municípios negativados, seguidas pelo Sudeste que possui 25% dos entes na mesma situação.

No que se refere ao déficit per capita mediano, a conjuntura é basicamente a mesma com todas as regiões apresentando resultados praticamente idênticos e situando seus números acima de R\$ 1.000 por habitante dos respectivos municípios deficitários, tudo isso referente ao ano de 2001.

Tabela 7 – Distribuição regional do déficit per capita mediano dos municípios

| Região | 2001 | | | | 2012 | | |
|--------------------|---------------------|-------------------------|------------|----------------|-------------------------|------------|----------------|
| | Total de Municípios | Municípios Deficitários | % | Déficit (Med)* | Municípios Deficitários | % | Déficit (Med)* |
| Centro Oeste | 466 | 176 | 38% | -1.080 | 66 | 14% | -1.419 |
| Nordeste | 1794 | 807 | 45% | -1.086 | 332 | 19% | -1.086 |
| Norte | 450 | 169 | 38% | -1.085 | 80 | 18% | -1.406 |
| Sudeste | 1668 | 417 | 25% | -1.086 | 233 | 14% | -1.086 |
| Sul | 1191 | 138 | 12% | -1.046 | 188 | 16% | -1.086 |
| Total Geral | 5569 | 1.707 | 31% | -1.085 | 899 | 16% | -1.086 |

*Valores em mil reais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

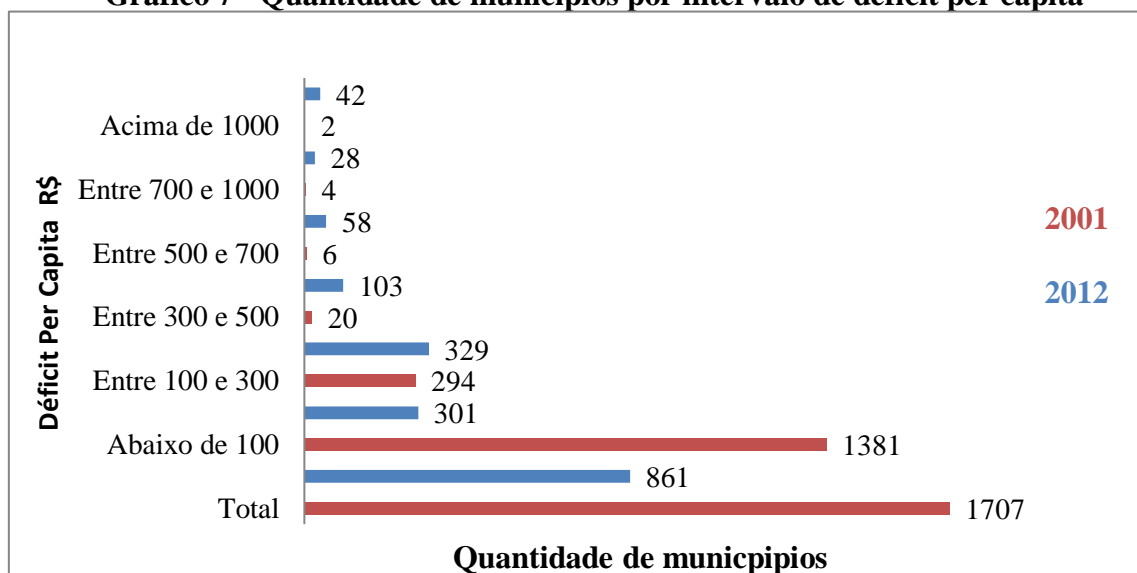
Já em 2012, o percentual de municípios em situação periclitante caiu quase pela metade com 889 entes, representando 16% do total. Mesmo em nível menos elevado, o nordeste do país continua liderando o ranking dos endividamentos com 19% do total de municípios da região, seguido de perto pelo norte com 18% e pelo sul com 16% das suas administrações locais. Com situação melhor que em 2001, as prefeituras do centro oeste e sudeste do Brasil tiveram os melhores resultados fiscais das cinco regiões com 14% dos seus entes, cada uma.

No que se refere ao déficit per capita mediano de 2012, o valor global foi exatamente o mesmo do ano inicial com mais de R\$ 1.000 de dívida para cada morador dos municípios deficitários. Em termos individuais, no entanto, percebe-se uma piora dos resultados referentes às regiões Centro Oeste e Norte, tanto em relação às demais regiões quanto no comparativo

com os números de 2001. Apesar da redução no número de municípios em situação de desequilíbrio fiscal, os valores medianos das dívidas per capita evoluíram para patamares superiores a R\$ 1.400 mil em cada uma das duas regiões.

O gráfico 7, por sua vez, apresenta a distribuição de municípios em cada ano por intervalo de déficit per capita. Para essa comparação foi dividido o valor deficitário de cada ente municipal pela respectiva população e na sequência, foi contabilizado a soma de municípios que se enquadravam em cada faixa. Por essa análise pôde-se perceber que no início dos anos 2000 a maior concentração de entes (1381) continha uma dívida operacional de até R\$ 100 por pessoa. Já em 2012, o maior quantitativo foi de 329 prefeituras com um déficit de 100 a 300 reais por cidadão. Vale destacar ainda que, quando o valor negativo superou os R\$ 100 per capita, o quantitativo de municípios em 2012 foi sempre maior que no ano inicial do programa, com destaque para as 42 gestões nas quais o déficit ultrapassou os R\$ 1000 por habitante.

Gráfico 7 - Quantidade de municípios por intervalo de déficit per capita



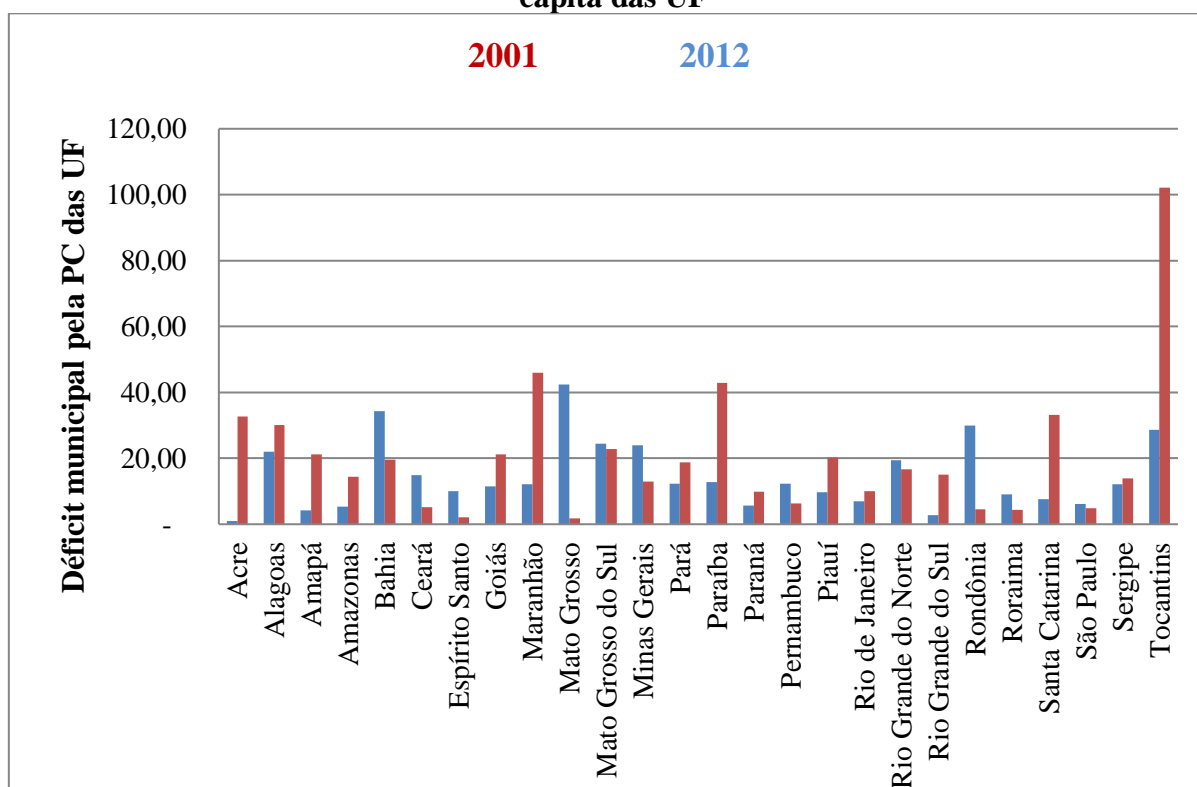
Obs.: Os valores da coluna referente ao déficit per capita devem ser entendidos como números negativos.
Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 8, por conseguinte, traz a distribuição do déficit operacional per capita por Estado Federado. Cabe destacar inicialmente que, o valor apurado por unidade federativa consiste no somatório dos resultados observados para cada município de sua circunscrição geográfica. Nesse sentido, observa-se, por tanto três picos principais da dívida em 2001, correspondente aos estados do Maranhão, Paraíba e Tocantins, com destaque para este último que apresentou a maior elevação deficitária por habitante. Percebe-se também que a maioria absoluta dos estados apresentou déficit de até R\$ -50,00 per capita. Já no que se refere ao ano

de 2012, apenas Mato Grosso superou R\$ - 40,00 de resultado negativo por pessoa, ficando a grande maioria entre R\$ -0,00 e -20,00.

No comparativo entre os resultados dos dois períodos, é possível observar uma evolução positiva nos números finais, onde 58% dos estados melhoraram os resultados de 2012 em relação ao panorama de 2001. Dito de outra forma, das 26 unidades federadas existentes, 11 (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e São Paulo) ainda mantiveram seus resultados negativos no transcorrer desse período.

Gráfico 8 - Distribuição do somatório do déficit operacional dos municípios pela per capita das UF



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na sequência, é feita a distribuição per capita do déficit municipal por estado com a respectiva posição no ranking geral, comparando os resultados e o ranqueamento entre o ano de 2001 e 2012. Com relação aos valores individuais é possível observar resultados bem distintos, a exemplo do Estado do Acre, onde os municípios que mais que duplicaram o

montante da dívida, saindo de uma per capita de 900 reais em 2001 para mais de 2.000 mil de reais em 2012, mesmo a sua posição no ranking não sofrendo grandes alterações.

O contrário também ocorre, como se deu com os municípios do Estado de Mato Grosso, onde a redução foi de 2 dígitos, saindo de uma dívida per capita aproximada de R\$ 5,6 mil para algo em torno de R\$ 800 no final do período.

Tabela 8 - Distribuição e ranqueamento do déficit per capita municipal por UF

| UF | 2001 | | 2012 | |
|---------------------|-------------|---------|-------------|---------|
| | Déficit PC* | Ranking | Déficit PC* | Ranking |
| Acre | -0,09 | 26° | -2,1 | 23° |
| Alagoas | -1,1 | 22° | -5,5 | 14° |
| Amapá | -0,2 | 25° | -3,2 | 18° |
| Amazonas | -0,8 | 23° | -3,3 | 17° |
| Bahia | -8,6 | 4° | -12,2 | 8° |
| Ceará | -6,7 | 5° | -2,5 | 20° |
| Espírito Santo | -2,1 | 18° | -0,9 | 24° |
| Goiás | -10,9 | 2° | -21,6 | 5° |
| Maranhão | -3,3 | 12° | -15,8 | 6° |
| Mato Grosso | -5,6 | 8° | -0,8 | 25° |
| Mato Grosso do Sul | -2,1 | 19° | -5,3 | 15° |
| Minas Gerais | -16,9 | 1° | -36,4 | 1° |
| Pará | -2,3 | 17° | -3,1 | 19° |
| Paraíba | -3,3 | 13° | -12,3 | 7° |
| Paraná | -6,6 | 6° | -9,8 | 11° |
| Pernambuco | -3,7 | 9° | -2,3 | 21° |
| Piauí | -3,0 | 15° | -10,5 | 10° |
| Rio de Janeiro | -3,6 | 10° | -10,7 | 9° |
| Rio Grande do Norte | -3,5 | 11° | -6,9 | 13° |

| | | | | |
|--------------------------|------|-----|-------|-----|
| Rio Grande do Sul | -3,1 | 14° | -35,5 | 2° |
| Rondônia | -2,0 | 20° | -2,2 | 22° |
| Roraima | -0,4 | 24° | -0,3 | 26° |
| Santa Catarina | -2,5 | 16° | -30,3 | 3° |
| São Paulo | -9,1 | 3° | -24,0 | 4° |
| Sergipe | -1,8 | 21° | -3,5 | 16° |
| Tocantins | -6,2 | 7° | -8,5 | 12° |

*Valores em mil reais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O reflexo desses avanços e retrocessos na gestão fiscal dos municípios apresenta-se na colocação dos respectivos estados no ranking geral, o qual posiciona os estados numa escala em ordem crescente no sentido contrário do montante de déficit. Ou seja, numa escala que varia de 1 a 26, quanto mais próximo de 1 pior o resultado e conseqüentemente, maior o volume da dívida per capita dos municípios. Dessa forma, quando analisados os cinco piores resultados fiscais de 2001 (Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Bahia e Ceará) é possível verificar uma trajetória de avanço para os quatro últimos, com destaque para o Ceará que saiu da 5ª para a 20ª posição em 2012. A exceção foi Minas Gerais, onde os números dos municípios não apontaram melhoria, situando o estado na pior colocação novamente.

Já entre os melhores resultados, atribuídos aos estados de Acre, Amapá, Roraima, Amazonas e Alagoas, apenas Roraima subiu no ranking, ou seja, melhorou o resultado operacional dos seus municípios, saindo da posição 24ª para 26ª, com uma redução no valor do déficit per capita municipal de 50% em relação ao registrado em 2001. Por outro lado, os outros quatro estados regrediram em nível de escala como consequência da piora nos resultados fiscais dos seus respectivos entes subnacionais deficitários.

No contexto das capitais o panorama é um pouco mais promissor, conforme pode-se observar na tabela 9. Em 2001 verifica-se a ocorrência de déficit em 8 dos 26 municípios, o que representa aproximadamente 30% das capitais brasileiras. Além disso, a mediana do déficit foi de R\$ 79,20 por cada habitante das municipalidades afetadas. Em 2012, contudo, o quadro mudou consideravelmente para melhor. Passados 11 exercícios financeiros, apenas uma capital apresentou resultado deficitário, representando 4% do total nacional. Esse único ente diz respeito ao município de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, que além de figurar em

desequilíbrio nos dois exercícios em análise, ainda aumentou de R\$ 11,19 para 13,37 reais por cidadão pessoense.

Tabela 9 - Panorama do déficit per capita por municípios/capitais

| Total de Capitais | 2001 | | | 2012 | | |
|-------------------|----------------------|-----|--------------------------|----------------------|----|--------------------------|
| | Capitais com Déficit | % | Déficit Per capita (Med) | Capitais com Déficit | % | Déficit Per capita (Med) |
| 26 | 8 | 31% | -79,20 | 1* | 4% | -13,37 |

(*João Pessoa - PB).

Fonte: Elaborado pelo autor.

A dimensão do déficit operacional dos municípios brasileiros é auferida na tabela 10 em função do PIB. Nesse sentido, os resultados individuais de cada variável são apresentados em valores medianos e na magnitude referente a cada ano em análise. Em 2001 é possível perceber um déficit mediano de aproximadamente R\$ 38,00 e um PIB pouco acima de R\$ 6,00 por habitante dos municípios deficitários. Proporcionalmente, tem-se para cada real de PIB, R\$ 5,74 de dívida por habitante.

Tabela 10 - Proporção do Déficit PC pelo PIB PC

| Variáveis | 2001 | 2012 |
|--------------------------|--------|---------|
| Déficit per capita (Med) | -38,66 | -153,69 |
| PIB per capita (Med) | 6,74 | 26,04 |
| Proporção do Déficit/PIB | -5,74 | -5,90 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Transcorridos 11 anos, a visão que se tem é de melhoria da situação econômica da população desses municípios com uma evolução de 386% no valor do PIB per capita mediano, ao passo que, o déficit mediano quadruplicou de tamanho, saindo de R\$ -38,66 em 2001 para R\$ -153,69 em 2012. Contudo, a proporção do desequilíbrio fiscal pelo PIB não sofreu grande alteração, mas, ainda assim aumentou. De toda forma, o nível de endividamento dos municípios continua altamente representativo e prejudicial à manutenção das condições de atendimento as demandas da população na prestação dos serviços essenciais e na implementação de políticas públicas estruturantes.

Na sequência, a tabela 11, entre outras informações, traz a proporção do déficit pela receita tributária por cada um dos habitantes dos municípios deficitários. Ao contrário do PIB per capita demonstrado na tabela anterior, a mediana das receitas tributárias é praticamente o inverso do déficit em 2001, com R\$ 32,13 por pessoa. Automaticamente, a proporção da dívida

pela receita é de aproximadamente R\$ -1,20 por cidadão, ficando bem abaixo montante registrado em relação ao PIB anteriormente.

Tabela 11 - Proporção do Déficit PC pela Receita Tributária PC

| Variáveis | 2001 | 2012 |
|------------------------------------------------|--------|---------|
| Déficit per capita (Med) | -38,66 | -153,69 |
| Rec. Tributária per capita (Med) | 32,13 | 225,52 |
| Proporção do Déficit/Receita Tributária | -1,20 | -0,68 |






Fonte: Elaborado pelo autor.


Seguindo o rito de evolução, o ano de 2012 apresentou resultados ainda melhores que o ano inicial de análise, como é possível vem pela elevação da receita tributária mediana que superou os 700% em relação a 2001. Além disso, mesmo permanecendo negativo, o valor da proporcionalidade do déficit per capita mediano pelo resultado do recolhimento tributário diminuiu quase pela metade na comparação entre os dois anos, com R\$ -0,68 centavos de dívida para cada R\$ 1,00 real de arrecadação em tributos.


Esses números de 2012, por sua vez, criam um cenário menos traumático para a gestão fiscal dos municípios em relação ao ano de 2001, por conseguinte, para o atendimento as demandas públicas da população. O aumento da arrecadação tributária representa uma evolução positiva na capacidade de gestão das prefeituras, o que aumenta diretamente o volume total de recursos disponíveis para cumprimento das despesas obrigatórias, como também, para investimentos em políticas públicas nas mais diversas áreas de atuação. Tal entendimento é reforçado ainda pela diminuição da diferença entre déficit e receita apresentada nos resultados de 2012, conforme apresentado na tabela 11.

Além da receita tributária, é importante também observar a movimentação das demais receitas dos municípios deficitários nos anos de 2001 e 2012, além das per capitas do déficit e do PIB, conforme exposto na tabela 12. De forma geral, todas as variáveis tiveram elevação. Contudo, o destaque para o déficit per capita se dá em função de tratar-se do resultado que representa a piora da gestão fiscal dos municípios. Com um valor de dívida fiscal superior a R\$ 115,00 por cidadão desses municípios, o aumento em relação a 2001 chega a 75%, comprometendo a capacidade financeira da administração pública municipal de atender adequadamente as demandas da população.

Tabela 12 - Evolução per capita do déficit, PIB per capita e das receitas municipais

| Variáveis | 2001 | 2012 | Diferença | % |
|----------------------------------------------------|--------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Déficit per capita (Med) | -38,66 | -153,69 |  -115,03 | 75% |
| PIB per capita (Med) | 6,74 | 26,04 |  19,30 | 74% |
| Rec. Tributária per capita (Med) | 32,13 | 225,52 |  193,39 | 86% |
| Fundo de Part. dos Municípios (med) | 463,28 | 1.749,98 |  1.286,69 | 74% |
| Transferências Constitucionais (med) ¹³ | 229,93 | 1.081,00 |  851,06 | 79% |

 Evolução negativa

 Evolução positiva

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observadas sobre a métrica da tendência mediana, percebe-se uma evolução positiva de todas as receitas analisadas com destaque especial para a receita tributária per capita que apresentou a maior elevação com um acréscimo de 86% na comparação entre os dois anos. Com todas as variáveis crescendo acima de 70%, as transferências constitucionais expressam o segundo maior crescimento como uma diferença em relação a 2001 de aproximadamente R\$ 850,00, o que representa quase 80% de aumento.

O PIB e o FPM tiveram uma evolução mediana per capita de 74% cada. Mesmo em municípios com problemas de desequilíbrio fiscal, esse cenário demonstra um avanço importante para a economia local, uma vez que, em termos de receita para o poder público, o aumento per capita do FPM dá a ideia de equilíbrio entre o crescimento populacional e a capacidade financeira da prefeitura em prover bens e serviços públicos essenciais, já em termos de estabilização econômica, o crescimento do PIB per capita representa melhoria do poder de compra do cidadão e conseqüentemente, a movimentação do mercado.

Num cenário ideal, quanto maior a elevação das receitas públicas quanto melhor seriam as condições de gestão, minimizando as possibilidades de desequilíbrio no fechamento das contas públicas e proporcionando os mecanismos necessários para obtenção da eficiência fiscal. Contudo, não foi esse o panorama demonstrado pelos dados. Pelo contrário, os resultados

¹³ Transferências Constitucionais para essa análise significa o somatório de todas as receitas oriundas de tributações federais e/ou estaduais, acrescido de transferências obrigatórias estabelecidas em lei, excetuando-se os valores referentes ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM que é analisado separadamente.

demonstraram uma trajetória de problemas na gestão dos recursos públicos por uma parcela considerável dos municípios brasileiros.

Além disso, foi possível verificar também que apesar da existência do PNAFM, programa que tem por objetivo fundante o aperfeiçoamento da gestão fiscal nos municípios através do aumento da capacidade arrecadatória e da melhoria dos mecanismos gerenciais, o percentual do público-alvo atingido por essa política pública foi bastante inferior à expectativa do programa. Pelo contrário, muitos dos municípios que acessaram os recursos do programa possuem situação fiscal equilibrada que significa, em grande medida, a existência de capacidades gerenciais razoavelmente elevadas e eficientes. Ou seja, além da baixa capilaridade do programa, parte dos beneficiários atendidos não seria necessariamente os demandantes principais de uma política pública dessa natureza.

Contudo, diante da análise proferida não dá para afirmar categoricamente que o programa não atingiu seu objetivo principal. Tais constatações poderão ser melhor expressadas no próximo capítulo, o qual traz a análise inferencial da variável dependente (Déficit operacional) e a existência (ou não) de correlacionada com a participação no programa. Ou seja, será que a participação no PNAFM faz alguma diferença para a melhoria da gestão fiscal dos municípios?

CAPÍTULO 4 - O PNAFM GEROU IMPACTO NA EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL?

4.1. Análise Inferencial do Impacto do PNAFM

O presente capítulo analisa o impacto da implementação do PNAFM na gestão fiscal dos municípios brasileiros, como também, faz algumas inferências com relação aos resultados apresentados pelas prefeituras no tocante a melhoria da eficiência fiscal nas últimas décadas no Brasil.

4.2. Metodologia

4.2.1. Classificação e delineamento do trabalho

Trata-se de um trabalho caracterizado como quase-experimental, onde buscou-se mensurar o efeito do **PNAFM** sobre a performance fiscal das prefeituras brasileiras aderentes ao programa, a partir da construção de grupos de controle e grupo de tratamento. Tentou-se com isso, analisar o efeito desta política pública na melhoria da eficiência fiscal das gestões locais, utilizando como *proxy* o resultado operacional do exercício em análise, o qual demonstra a capacidade fiscal do município.

4.2.2. Hipótese de trabalho

Dado que o objetivo principal do programa é elevar a capacidade administrativa do governo municipal para promover a eficiência fiscal, buscamos nesse trabalho testar a hipótese de que a adesão ao PNAFM melhora a performance governamental em termos de equilíbrio fiscal dos municípios. Ademais, entende-se a capacidade arrecadatória fomentada pelo PNAFM como elemento norteador da eficiência administrativa municipal. Assim, a hipótese de trabalho a ser testada é:

H1: O PNAFM tem impacto positivo para a eficiência fiscal dos municípios que aderiram ao programa.

Cabe reafirmar que, nesta pesquisa estar-se chamando de eficiência fiscal o resultado ótimo da relação entre as receitas disponíveis e as despesas efetivadas, visando o atingimento das demandas sociais e dentro dos limites estabelecidos nos dispositivos legais vigentes.

4.2.3. Delimitação do objeto

Tomou-se como unidade de análise o ente municipal, com um universo inicial de 11.145 observações, representadas pela totalidade dos municípios brasileiros em dois momentos no tempo, dos quais, 86 representam o grupo de tratamento (relação constante no apêndice I), sendo o quantitativo de aderentes ao programa na primeira fase e os demais compõem o grupo de controle. Após o tratamento dos dados, os resultados finais tomaram por base o total de 3724 municípios, sendo 69 participantes do programa (grupo de tratamento) e 3655 não participantes (grupo de controle). A redução se deu em virtude da necessidade de encontrar no total de observações um conjunto de dados adequados para viabilizar a realização de comparações seguras.

4.2.4. Variáveis utilizadas no modelo

Abaixo estão listadas as principais variáveis utilizadas na elaboração do modelo estatístico. Todas elas referem-se à dois momentos no tempo. O inicial refere-se a 2001, ano de lançamento do programa, no qual todas as variáveis estão livres do efeito do programa e o final, representado por 2012, ano imediatamente anterior ao encerramento da primeira fase do PNAFM. Esse momento é representativo, visto que, transcorridos mais de 10 anos de desenvolvimento de um programa com características de resultados visíveis em um horizonte temporal mais longo, mudanças estruturais já conseguem ser observadas no resultado de indicadores socioeconômicos que normalmente sofrem alterações lentamente (AFONSO, SCHUKNECHT e TANZI 2003).

A opção por 2012 se deu também por razão técnica, uma vez que, apesar de 2013 ser mais apropriado visando mitigar possíveis influências do componente político presente no contexto das relações intergovernamentais em anos eleitorais, o ano de 2012 dispunha de dados mais completos e informações mais precisas das variáveis em análise. Dessa forma, a tabela 13 discrimina as variáveis do modelo.

Tabela 13 – Variáveis do modelo

| VARIÁVEIS | PROXY (ln)* | MÉTRICA | FONTE |
|--------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| DEPENDENTE: | | | |
| Eficiência | Resultado operacional do exercício (ln RO) | Dummy: 1= o município que teve superávit nas contas públicas e 0 o município que teve déficit. | Tesouro nacional |

| INDEPENDENTES | | | |
|---------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Desenvolvimento Econômico | PIB per capita (ln_pc) | Contínua | IBGE |
| Receita Pública | Fundo de participação dos municípios (ln_fpm) | Contínua | Tesouro nacional |
| Bem estar social | IDHM (ln_idhm) | Contínua | PNUD |
| População | População (ln_pop) | Contínua | PNUD |
| Aglomerado urbano | Densidade demográfica (ln_densid) | Contínua | PNUD |
| Adesão | Participação no programa | Dummy: 1= o município que participou do programa e 0 em outro caso | Ministério da Fazenda |
| Tempo | Antes e Depois do programa | Dummy 1= o período depois do programa e 0 no caso contrário | - |

*Com exceção das variáveis dicotômicas (Dummy), todas as demais foram transformadas em logaritmo natural para padronizar as unidades de comparação e evitar distorções.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2.5. Instrumento de coleta e tratamento de dados

A coleta de dados teve abordagem quantitativa, tendo como técnica a extração de dados secundários junto às bases de dados oficiais disponibilizadas em meio eletrônico pelo Ministério da Fazenda, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, PNUD (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil) e Tesouro Nacional. Essa estratégia metodológica de coleta de dados utilizada neste trabalho é amplamente utilizada para se mensurar eficiência (AFONSO, SCHUKNECHT E TANZI 2003).

Os dados coletados foram tratados quantitativamente, subsidiando a elaboração de um banco de dados, que utilizou os softwares Excel e o *Data Analysis and Statistical Software* (Stata) para a elaboração de estatísticas descritivas e inferenciais do presente trabalho. Existe, contudo, quatro métodos estatísticos comumente utilizados na análise de impacto de um programa ou política (*Regression Discontinuity Design - RDD; Propensity Score Matching -*

PSM; Variáveis Instrumentais e Difference in Differences - DID). A opção por um deles depende da obediência aos requisitos obrigatórios e da definição do contrafactual, algo que Angrist e Krueger (1998) concordam ser o maior desafio da pesquisa empírica. Nesse sentido, o quadro abaixo sintetiza a escolha do método.

Quadro 2 - Métodos de Avaliação de Impacto

| Método | Premissa do Método para sua Utilização | Aplicabilidade à Avaliação do PNAFM |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Regressão em Descontinuidade</i> | Existência de um critério (<i>ponto de corte</i>) para a definição dos beneficiários e não beneficiados da política pública a ser avaliada. | Não se aplica ao caso do PNAFM, já que a adesão é ao programa é voluntária, não havendo um critério definidor para os municípios beneficiados. |
| <i>Variáveis Instrumentais</i> | Necessidade de incorporação ao modelo de regressão de variáveis que sirvam de instrumento, e assim sejam correlacionadas com algum regressor, mas não correlacionada como o termo de erro. | A existência de dados administrativos não consolidados, ao nível municipal, inviabilizou a obtenção de um bom instrumento para variáveis de características não observadas (como, por exemplo, qualidade da burocracia municipal). |
| <i>Propensity Score Match</i> | Pressuposto da independência condicional. Ou seja, quando características não observadas não definem a adesão do potencial beneficiário da política pública. | Sua utilização produziria estimadores viesados em razão de variáveis não observadas presentes na tomada de decisão de participar do PNAFM. |
| <i>Diferença em Diferenças</i> | Quando se avalia experimentos naturais (aquele derivado de algum evento exógeno) e com características não observáveis inalterados no tempo. | A doção de uma nova legislação, ou mudanças de políticas governamentais, ou ainda, a utilização de algum programa público. Neste último, enquadra-se o PNAFM. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir Malbouisson e Tiriyaki (2017).

Observados os requisitos, optou-se pela utilização do método da “diferença em Diferença”, que consiste na técnica de utilização de informações sobre o grupo aderente e o

não-aderente a política ou programa, comparadas em momentos distintos, ou seja, antes e depois da intervenção.

Segundo Ramos (2009), o procedimento é bastante simples e basicamente consiste na subtração das duas diferenças, entre o tempo (antes e depois) e entre a adesão (participantes e não-participantes). Nos termos da autora, “numa análise de regressão, uma variável dicotômica para participantes (=1) e outra para o momento posterior à intervenção (= 1). Da interação entre as duas temos a variável que nos dará o efeito do programa” (2009, p. 103). Ela ainda ilustra o efeito do impacto de um programa pela seguinte equação matemática $Y = \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$ (Y = escore nos testes após; β_1 = ano posterior ao programa (=1); β_2 = participou do programa (=1); e β_3 = interação ano * participou). Dessa equação, o esquema teórico proposto pela autora para representar essa técnica está exposto na tabela 14, na sequência.

Tabela 14 - Esquema teórico da técnica da diferença em diferenças

| | Participante | Não-participante | Diferença |
|-----------|-----------------------------------------|---------------------|----------------|
| Antes | $\beta_0 + \beta_2$ | B0 | B2 |
| Após | $\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$ | $\beta_0 + \beta_1$ | $B2 + \beta_3$ |
| Diferença | $B1 + \beta_3$ | B1 | B3 |

Fonte: (RAMOS 2009, p. 104).

A partir do referido esquema, pode-se identificar a “diferença da diferença” por meio do resultado apresentado por β_3 da seguinte maneira:

(...) substituímos os valores nas variáveis dicotômicas (...). O valor estimado do Y para os quatro grupos representados nas linhas e colunas da tabela (...) podem ser calculados pela soma dos β s, notando que vários deles são iguais a zero (Idem).

4.3. Resultados

Guiado pela ideia de melhoria da eficiência na gestão pública municipal, o presente trabalho buscou entender em que nível a performance fiscal das administrações públicas locais no Brasil pode ser positivada por meio de políticas públicas específicas. Dito de outra forma, o objetivo geral dessa empreitada foi identificar qual o impacto do PNAFM na eficiência fiscal dos municípios brasileiros, uma vez que, trata-se de objetivo do programa elevar o padrão da gestão fiscal em nível local.

Por meio do método da diferença em diferença torna-se possível observar comportamentos nos dados que levem ao atingimento do propósito da pesquisa. Inicialmente,

a tabela 15 demonstra o universo possível de comparação entre o grupo de tratamento e o grupo de controle. Assim, é possível perceber que antes da existência do programa era 3.184 observações eram comparáveis, sendo 59 no grupo de aderentes a intervenção (tratado) e 3.125 na turma de não-aderentes (controle). Já após a implementação do PNAFM o universo supera os 3.600 municípios, ampliando os dois grupos. No total, o universo comparativo situa-se em 6.839 observações, sendo apenas 2% de tratamento e 98% de controle.

Tabela 15 - Numero de observações comparáveis na diferença em diferenças

| | Antes do programa | Depois do programa | Total |
|--------------------------|-------------------|--------------------|-------|
| Grupo de Controle | 3125 | 3579 | 6704 |
| Grupo Tratamento | 59 | 76 | 135 |
| Total | 3184 | 3655 | 6839 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma constatação inicial se faz presente pelos dados da tabela 15, o número reduzido de observações no grupo de tratamento espelha a baixa adesão do programa pelos municípios brasileiros o que representa um sinal de alerta para o objetivo do programa. Apesar desse fato não representar dificuldade técnica para execução do método estatística em uso nem exercer influência no atingimento do objetivo do presente trabalho, a existência desse panorama aponta para um cenário de fracasso da intervenção, uma vez que atinge percentual insignificante do público-alvo. Contudo, resta saber ainda o impacto da intervenção nesse pequeno grupo de tratamento, algo que ficará evidente mais adiante.

A tabela 16, por sua vez, traz a relevância das variáveis do modelo por meio da estimação dos coeficientes e o nível de significância estatística. Inicialmente, verifica-se que o modelo estatístico analisa basicamente 4 (quatro) dimensões sociais na gestão municipal: Desenvolvimento econômico – representado pelo PIB per capita; Demografia – Representado pela população e pela densidade; Receita Pública – Representado pelo FPM e; Bem estar social – representado pelo IDHM. Dito isso, é relevante verificar se as variáveis selecionadas exercem alguma importância no modelo ou são estatisticamente nulas.

Tabela 16 - Relevância das variáveis no modelo

| Variável (logaritmo natural) | Coeficiente | Erro Padrão | Est. Z | P valor |
|------------------------------|-------------|-------------|--------|---------|
| PIB per capita | 0.277 | 0.027 | 10.134 | 0.000 |
| População | 0.689 | 0.034 | 20.435 | 0.000 |
| Densidade | -0.041 | 0.015 | -2.719 | 0.007 |

| | | | | |
|---------------------------------------------------|-------|-------|--------|-------|
| Fundo de Participação dos Municípios | 0.214 | 0.060 | 3.584 | 0.000 |
| Índice de Desenvolvimento Humano Municipal | 3.205 | 0.311 | 10.300 | 0.000 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os coeficientes das quatro primeiras variáveis são bem próximos de zero, com exceção do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal que situa-se acima de 3. Por esse primeiro dado, poder-se-ia inferir que as variáveis não deveriam compor o modelo, visto que, os valores do primeiro estimador encontram-se no limite passível de nulidade. Estatisticamente falando, coeficientes com valores iguais a zero significa que pode-se descartar a variável, visto que, qualquer variação dela não afetará o resultado da variável predita (resposta). Muito embora, os coeficientes de quatro das variáveis tenham apresentado o sinal esperado (sinal positivo), com exceção da densidade que apresentou sinal negativo. Com isso, para se fazer tal inferência com segurança é preciso observar os demais resultados do teste.

Ao observar os resultados referentes ao Erro padrão, a interpretação mais plausível começa a tomar forma. Os valores dessa coluna na tabela 16 são expressamente baixos, na sua maioria, demonstrando certa confiança nos resultados dos coeficientes e, por conseguinte, não se deve descartar de pronto variáveis do modelo. Além disso, os valores da estatística z corroboram com o erro padrão apontando para a existência significância estatística nos resultados das variáveis. Mesmo assim, a segurança para tal inferência surge ao tempo que se observa os números do P-valor.

Neste caso, mesmo o maior resultado (0.007) referente a densidade situa-se abaixo do nível de significância mais rigoroso ($P < 0.01$). Ou seja, se tomar-se como referência um nível de significância de 5%, todas as variáveis se mostram significativas estatisticamente, o que significa dizer que, tem-se uma segurança maior que 95% de acertar ao afirmar que todas as variáveis independentes colocadas no modelo podem exercer alguma contribuição sobre a diferença buscada na variável dependente.

Em termos práticos, os resultados da tabela 16 revelam que não se pode descartar o efeito que variações no PIB per capita, população, densidade, FPM e IDHM exercem sobre a variação da eficiência fiscal das gestões públicas municipais no Brasil. Isso indica, a priori, que o efeito esperado da intervenção social proveniente da implementação do PNAFM pode não ser exatamente o que vai explicar as movimentações dos municípios em direção à melhoria da

arrecadação e da execução das receitas. Contudo, trata-se de um resultado indicativo, necessitando aprofundar a análise e os testes estatísticos para poder produzir inferências seguras sobre o impacto do PNAFM nessa possível mudança de cenário.

A tabela 17, por sua vez, apresenta resultados da estabilidade do modelo utilizado, os quais corroboram os achados da tabela 16. Através do Teste t realizado com uma amostra de 3.724 observações é possível perceber uma semelhança muito forte nas médias amostrais das variáveis do grupo de controle em relação ao grupo de tratamento, a exemplo do PIB per capita com média de 2.2 no controle e 3.0 no tratamento e IDHM com 0,5 e 0,6, respectivamente. A diferença entre médias mais acentuada é encontrada no resultado da variável Resultado Operacional com 2.2.

Tabela 17 - Resultado da estabilidade do modelo (Teste t)

| Variáveis (ln)* | Média - Controle | Média - Tratamento | Diferença | Est. T | Pr(T>t) |
|---------------------------------------------------|------------------|--------------------|-----------|--------|---------------|
| Resultado Operacional | 13.117 | 15.374 | 2.257 | 10.86 | 0.0000** * |
| PIB per capita | 2.243 | 3.034 | 0.791 | 8.24 | 0.0000** * |
| População | 9.301 | 11.387 | 2.086 | 19.24 | 0.0000** * |
| Densidade | 3.107 | 4.985 | 1.878 | 13.24 | 0.0000** * |
| Fundo de Participação dos Municípios | 15.504 | 16.816 | 1.313 | 22.65 | 0.0000** * |
| Índice de Desenvolvimento Humano Municipal | 0.522 | 0.621 | 0.100 | 9.58 | 0.0000** * |

Observações: 3724

*ln: Variáveis transformadas em logaritmo natural

Nível de Significância: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1

Fonte: Elaborado pelo autor.

Contudo, os dados que realmente explicam o ajuste do modelo são referentes ao P-valor e situam na sexta coluna da tabela. Como é possível observar, os valores de todas as variáveis estão zerados e com a presença de 3 (três) asteriscos a direita do numeral, o que significa alta significância estatística. Ou seja, todas as variáveis são estatisticamente significantes para o modelo, acima de 99%. Isso quer dizer que, tomando por limite um nível de significância de 1%, tem-se 99% de chance de acertar afirmando que as variáveis do modelo exercem influência

sobre a variável predita. Mais uma vez essa constatação se confirma. Esses dados revelam ainda, quão adequada é a variável resultado operacional para medir o impacto do programa no grupo de tratamento em comparação com o grupo de controle. De toda forma, o que os dados da tabela 17 mostram é que o modelo está com os parâmetros bem ajustados, o que se torna fundamental para o atingimento dos objetivos desse trabalho.

Nesse sentido, ajustados os parâmetros do modelo, resta observar seus resultados por meio do método da diferença em diferenças para identificar se há nos dados alguma evidência que confirme a hipótese de trabalho, qual seja, que o programa gerou impacto positivo sobre a gestão fiscal do grupo de tratamento. Utilizando o método da diferença em diferenças e controlando pelas variáveis PIB per capita, população, densidade, FPM e IDHM os resultados da avaliação de impacto podem ser observados a seguir na tabela 18. Nesta, verifica-se que antes da criação do PNAFM a diferença do resultado operacional entre os grupos de tratamento e controle era de 11%, porém, não se mostrou estatisticamente significativa pelo resultado do P-valor.

Tabela 18 - Resultado da Diferença em Diferenças

| Variável de Resultado | Logaritmo Natural Resultado operacional | Erro Padrão | Est. T | P valor |
|-------------------------------|--------------------------------------------|--------------|-------------|--------------|
| Antes | | | | |
| Grupo de Controle | 1.159 | | | |
| Grupo de Tratamento | 1.270 | | | |
| Diferença (T-C) | 0.111 | 0.167 | 0.66 | 0.508 |
| Depois | | | | |
| Grupo de Controle | 2.185 | | | |
| Grupo de Tratamento | 2.598 | | | |
| Diferença (T-C) | 0.414 | 0.139 | 2.97 | 0.003*** |
| Resultado | | | | |
| Diferença da Diferença | 0.303 | 0.212 | 1.43 | 0.154 |

R²: 0.59

Nível de significância: * p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1

Já após a implementação do PNAFM, verifica-se uma diferença expressiva de 41% entre os resultados do grupo de tratamento e do grupo de controle, número que representa um aumento (melhoria) de 30% no resultado operacional dos municípios que constituíram o grupo de tratamento (participaram do PNAFM). Contudo, esse número não é estatisticamente significativo, logo, a hipótese de trabalho dessa pesquisa não encontra evidência empírica do impacto do PNAFM no resultado operacional dos municípios participantes do programa.

Os resultados da tabela 18 são categóricos ao permitir essa inferência, uma vez que, o P-valor da estatística no momento posterior a implementação do programa mostra-se estatisticamente significativo, indicando que, ao afirmar que o resultado da diferença encontrado entre o grupo de controle e o grupo de tratamento é praticamente igual a zero, tem-se uma segurança de 99% de acerto. Ou seja, se o resultado é igual a zero, não tem diferença. Logo, a hipótese de trabalho não encontra sustentação nos dados, pelo contrário, os resultados estatísticos rejeitam H1. Nesse caso, as evidências não são suficientes para afirmar que a participação no programa contribuiu para a melhoria do desempenho fiscal dos municípios, ganhando força a hipótese alternativa que nega a existência de impacto positivo do PNAFM na gestão fiscal das prefeituras brasileiras. Cabe ressaltar ainda que o modelo está explicando aproximadamente 60% dos casos dessa amostra, como expressa o resultado do R².

CONCLUSÕES

A inspiração central do presente trabalho reside na ideia de melhoria da gestão pública municipal. Nesse sentido, o desafio de elevar a performance fiscal dos municípios brasileiros inspirou tal pesquisa com a mesma força que mobilizou as ações do Estado brasileiro. Várias iniciativas fizeram parte da agenda de modernização conduzida pelo governo federal nas últimas décadas no Brasil, entre elas, a criação do Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM no início dos anos de 2000. Diante disso, a presente pesquisa teve como objetivo central analisar o impacto do PNAFM na eficiência fiscal das prefeituras. Buscou-se ainda, descrever o programa, mapear sua adesão e mensurar o impacto deste sobre o equilíbrio fiscal dos municípios aderentes.

Antes de tudo, cabe destacar que a análise do PNAFM como iniciativa de avaliação de impacto de políticas públicas se mostra extremamente importante, uma vez que, o foco nos resultados não apenas cumpre com uma etapa decisiva do ciclo das políticas, mas, sobretudo, orienta os gestores do programa na prestação de contas aos órgãos de controle e à própria sociedade civil, como também, funciona com guia para tomadas de decisões técnicas baseadas em evidências empíricas fortes e criteriosas.

Quanto ao formato do programa, vale registrar que se trata de uma iniciativa pública pensada pelo governo central dentro de uma lógica federativa de apoio e incentivo, que se desenvolve por meio do financiamento internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com apoio técnico e operacional da Caixa Econômica Federal. A implementação do programa é de responsabilidade do Ministério da Fazenda e a gestão financeira é tutelada a Caixa. Os recursos são utilizados no financiamento de projetos submetidos pelos municípios à avaliação do ministério. Como a adesão é voluntária, a estratégia de atração dos municípios se deu por meio da disponibilização de recursos sob a forma de empréstimo (mais de 4 bilhões de reais em valores atualizados) e capacitação técnica.

Contudo, mesmo com esses incentivos, a adesão ao programa foi muito aquém da expectativa, apenas 11% dos municípios efetivaram contratos de empréstimos através do programa na primeira fase, objeto de análise desse trabalho. A baixa adesão ganhou forma pela reduzida cobertura espacial do PNAFM, a qual representa a capilaridade da política pública. Nesses termos, excetuando-se os estados de Roraima, Amapá e Mato Grosso do Sul, com destaque para os dois últimos que o percentual ultrapassa os 12% dos municípios, a cobertura espacial do programa atingiu no máximo 4% da totalidade das municipalidades de cada estado

federado. Sem esquecer, evidentemente, que os estados do Acre, Rondônia e Piauí não tiveram nenhum município com projeto aprovado. Com isso, evidencia-se que o programa teve uma baixa capilaridade o que contribui para o não atingimento dos objetivos da política.

A literatura aponta para o conjunto de condições e exigências para obtenção dos recursos como um componente importante que pode explicar a baixa adesão ao programa. De acordo com Grin (2014), a dificuldade de acesso ao programa (assimetria de acesso) por parte de entes de porte reduzido, em detrimento das municipalidades maiores e mais estruturadas e dificuldade de atingimento dos objetivos pelos municípios pequenos são aspectos relevantes nesse processo. Além disso, exige-se do proponente a aprovação do projeto na Câmara Municipal e no Senado Federal e a ratificação do BID. Ou seja, os projetos passam por três arenas burocráticas (Ministério da Fazenda/UCP, Secretaria do Tesouro Nacional e BID) e duas arenas políticas (uma local, outra federal). Cenário semelhante foi encontrado pelo autor quando da análise do PMAT, o qual também apresentou resultados tímidos.

Soma-se a isso, o tempo de espera para obtenção do empréstimo e a incerteza de cumprimento com as exigências do programa em termos de resultados esperados, fatores que também contribuíram para o desestímulo dos municípios menores e com capacidade fiscal reduzida em promover a adesão. Sem esquecer, finalmente, que os municípios ainda precisariam lidar com a incerteza política decorrente das 3 eleições municipais que ocorreram no período de 2001 a 2012. A possibilidade de o gestor municipal transcorrer seu mandato apenas com a dedicação de contratação do(s) empréstimo(s), correndo o risco de não usufruir dos benefícios políticos da execução financeira do(s) projeto(s), acaba funcionando como desincentivo a adesão das prefeituras ao PNAFM.

Mesmo com a baixa adesão ao programa, tinha-se como expectativa que os poucos municípios aderentes tivessem algum reflexo da implementação da política na gestão fiscal dos entes municipais. Os resultados alcançados nesse trabalho caminham na direção contrária à essa expectativa dos formuladores do PNAFM. Ao começar pelo cenário de adesão, onde percebe-se que, dos 100 municípios com piores resultados fiscais em 2001, 85% não aderiram, enquanto que, 20% dos 100 melhores participaram. Este quadro revela um forte desequilíbrio entre o objetivo geral do PNAFM e sua capilaridade entre o público-alvo, uma vez que, o programa é voltado justamente para a melhoria da eficiência fiscal dos entes subnacionais com problemas na gestão dos recursos econômico/financeiros.

Além disso, pode representar um forte viés de auto seleção no desenho do programa, uma vez que, pelo percentual de adesão no grupo dos 100 primeiros, parcela considerável dos municípios participantes, teoricamente, já possuíam as condições a serem desenvolvidas pelo PNAFM, visto que, compunham o grupo dos melhores resultados fiscais de 2001. Nesse caso, há espaço para se refletir sobre possíveis problemas de desenho da política pública, uma vez que, selecionou municípios com bons desempenhos fiscais, o que poderia representar um aspecto maquiador dos reais resultados do programa.

Outro achado importante da pesquisa diz respeito ao cenário de evolução das receitas públicas municipais frente déficit operacional constatado. De forma geral, todas as variáveis tiveram elevação acima de 70% em 2012, comparado com 2001. Contudo, o destaque para o déficit per capita se dá em função de tratar-se do resultado que representa a piora da gestão fiscal dos municípios. Com um valor de dívida fiscal superior a R\$ 115,00 por cidadão dos municípios deficitários, o aumento em relação a 2001 chega a 75%, maior que o crescimento per capita do PIB e do FPM com 74% de elevação cada um, comprometendo assim, a capacidade financeira da administração pública municipal de atender adequadamente as demandas da população. O ponto positivo vai para a receita tributária per capita que cresceu 86% nesse mesmo período.

Por fim, cabe destacar o achado em relação à hipótese de trabalho desta pesquisa, a qual confirmava a inexistência de impacto do PNAFM na gestão fiscal dos municípios. Através do método da “diferença em diferenças” constatou-se um aumento (melhoria) de 30% no resultado operacional dos municípios que constituíram o grupo de tratamento (participaram do PNAFM). Contudo, esse número não é estatisticamente significativo, logo, a hipótese de trabalho dessa pesquisa não encontra evidência empírica do impacto do PNAFM no resultado operacional dos municípios participantes da política pública. Essa constatação não permite confirmar a afirmativa de que o programa gerou impacto positivo para os participantes. Pelo contrário, os dados permitem inferir com 99% de chance de acerto que, a participação no PNAFM não contribuiu para a melhoria do desempenho fiscal dos municípios. Logo, a hipótese alternativa que nega a existência de impacto na gestão fiscal das prefeituras brasileiras ganha força pelos resultados estatísticos atingidos pela pesquisa.

Se a melhoria de 30% no resultado operacional dos municípios não pode ser atribuída a participação no programa, a literatura, aponta para a existência de precondições que viabilizaram o avanço constatado. Entre outros aspectos, a adesão ao PNAFM por parte de

municípios com desempenhos fiscais positivos evidencia a detenção de capacidades institucionais indispensáveis ao desenvolvimento das ações governamentais, sem as quais o resultado das intervenções fica fragilizado comprometendo a força do governo na implementação das políticas (SKOCPOL 1979; ARRETCHE 2010 e FUKUYAMA 2013). Ou seja, antes que já estavam em condições avançadas tinham uma tendência natural de melhorar seus resultados em cenários posteriores, independentemente de qualquer intervenção em forma de política pública. Desta feita, os limites do presente trabalho podem ser explorados por pesquisas posteriores de forma a aprofundar as análises desenvolvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 1, 2007, p. 77-87.

AFONSO, A., SCHUKNECHT, L., TANZI, V. *Public sector efficiency: an international comparison.* European Central Bank - Working Paper Series. 2003.

ALMEIDA, M. H. T. **Recentralizando a federação?** Revista de Sociologia e Política, 24, 2005, pp. 29-40.

ANGRIST, J.; KRUEGER, A. Empirical strategies in labor economics. In: ASHENFELTER, O.; CARD, D. (Eds.). *The handbook of labor economics.* v. 3A, Chapter 23. Amsterdam: North-Holland, 1999 (Handbooks in Economics, n. 5).

ARRETCHE, M. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?** DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, 2010, pp. 587 a 620. Pesquisado em 04 de agosto de 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003.

_____, **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso), São Paulo, v. 14, n.40, 1999, p. 111-141.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (BNDES). **Guia de operações com o mandatário.** Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

BAST, M. T. N. **Uma avaliação Empírica dos Efeitos dos Empréstimos do BNDES aos Governos Municipais Brasileiros.** 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo – 2015, 147f.

BEZERRA FILHO, J. E.. *Uma Metodologia para a Avaliação da Eficiência e Eficácia na Gestão dos Recursos Público.* In: XXVI ENANPAD, 2002, Salvador. Resumos dos Trabalhos do 26º Encontro da ANPAD. São Paulo: Scan - Editoração & Produção Gráfica, 2002. v. 01. p. 131-131.

BRASIL, Lei nº 101 de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Seção 1 – de 05 de maio de 2000, Página 1. Disponível em <http://www2.camara.leg.br>. Acesso no dia 16/09/2017.

_____, MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.** Documento do Projeto BRA/04/033. Brasília: 2004.

_____, MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.** *Relatório de acompanhamento.* Brasília: 2013.

_____, Ministério da Fazenda. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – 1ª Fase.** UCP – Unidade de Coordenação de Programas Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda. Brasília 2014.

BRENNAN, G. & BUCHANAN, J. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University. 1980.

BRETON, A. & SCOTT, A. *The Economic Constitution of Federal States*. Toronto. University of Toronto. 1978.

BROUSSELLE, A.; CHAMPAGNE, F. *Program theory evaluation: Logic analysis*. Evaluation and Program Planning 34 Elsevier 2011, 69–78.

CHARNES, A.; COOPER, W. AND RHODES, E. “*Measuring the efficiency of decision making units*,” European Journal of Operational Research, 2 (6), 1978, 429–444.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures*. UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13. 2013-053.

CLEMENTS, B.. “*How Efficient is Education Spending in Europe?*” European Review of Economics and Finance, 1 (1), 2002, 3-26.

COASE, R. H. **A Natureza da Empresa**. *Economica, New Series*, Vol. 4, No. 16. 1937, pp. 386-405.

COSTA, F. J.; MACHADO, M. A. V.; LIMA NETO, E. A. **Métodos Quantitativos e Desempenho Acadêmico: uma análise com estudantes de administração e contabilidade**. Teoria e Prática em Administração, v. 4, 2014, p. 28-48.

DELGADO, V. M. S.; MACHADO, A. F. **Eficiência das escolas públicas estaduais de Minas Gerais**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 37. n. 3, dez. 2007.

DEPRINS, D., SIMAR, L., AND TULKENS, H. “*Measuring labor-efficiency in post offices*,” in: Marchand, M.; Pestieau, P. and Tulkens, H. (Eds.), *The performance of public enterprises: concepts and measurement*. Amsterdam: North-Holland. 1984.

DIAS, R. H. **Eficiência da Atenção Primária a Saúde nos Municípios Brasileiros**. Dissertação (Mestrado). 2010. Universidade de Brasília. Brasília, 2010. 50f. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/8364>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

DINIZ, J. A. Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros. 2012. Tese (doutorado em ciências contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, 173 fls. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-26072012-113928/en.php>. DOI: 10.11606/T.12.2012.tde-26072012-113928. Acesso em: 14 de outubro de 2017.

EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. On the road toward a *more understanding of the state*. In: EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 347-366.

EVANS, P; RAUCH, J. E. **Burocracia e Crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico**. Revista do Serviço Público, Brasília 65(4): 2014, 407-437 out/dez.

FAKIN, B. AND DE CROMBRUGGHE, A. *“Fiscal adjustment in transition economies: social transfers and the efficiency of public spending: a comparison with OECD countries,”* Policy Research Working Paper 1803). Washington, DC: World Bank. 1997.

FARELL, M. J. *The Measurement of de Productive Efficiency*. Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General), Vol. 120, nº 3. 1957.

FARIA, C. A. P. de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, 2005, p. 97-109, out.

FIRMINO, R. G. **Avaliação da eficiência na aplicação dos recursos públicos da educação básica: um estudo nos municípios paraibanos**. 2013. Dissertação (Mestrado de ciências contábeis) – UnB/UFPB/UFRN, João Pessoa, 2013. 102 fls. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13113>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

FITTIPALDI, I.; COSTA, S. F. ; ARAUJO, C. M. . **Vale Quanto Pesa? Evidências empíricas da (in)eficiência dos gastos públicos municipais na Paraíba: disfunções no federalismo brasileiro**. Política Hoje. (UFPE. Impresso), v. 22, 2013, p. 5-25.

FUKUYAMA, F. *“What Is Governance?” CGD Working Paper 314*. Washington, DC: Center for Global Development. 2013. Disponível em: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>. Acesso em 23 de outubro de 2017.

GARCIA, R. C. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, N 23, 2001. P. 7-70, Jan./Jun.

GERTLER, Paul J., et all. **Avaliação de Impacto na Prática**. DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial. Segunda ed. Washington. 2018. Licença: *Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO*.

GOMIDE, A. de Á; PIRES, R. R. C. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, IPEA, 2014.385 p.

GRIN, E. J. **Trajatória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios**. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 48, 2014, p. 459-480.

GUARNERI, L. da S. **Modernização da gestão pública: uma avaliação de experiências inovadoras**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

GUEDES, J. R. M. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Ibm, 2001.

HAYEK, F. *The Economic Conditions of Interstate Federalism*. In: *Individualism and Economic Order*. Chicago : University of Chicago. 1939.

KALIRAJAN, K. P. *On measuring yield potential of the high yielding varieties technology at farm level*. Journal Agricultural Economics, v.33, 1982, p.227-236.

KRASNER, S. D. *Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics*. Comparative Politics, 16(2) 1984, p. 223–246.

LEGOVINI A., DI MARO, V. PIZA C. *Impact Evaluation helps Deliver Development Projects*. World Bank Policy Research Working Paper 7157. 2015.

LOURENÇO, R. L et al. **Eficiência do gasto público com ensino fundamental: uma análise dos 250 maiores municípios brasileiros**. Revista Contabilidade Vista e Revista, v. 28, n. 1, 2017.

MACHADO JUNIOR, S. P.; IRFFI, G.; BENEGAS, M. **Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e assistência social dos municípios cearenses**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 36, jan./jun. 2011.

MALBOUISSON, Cláudia e TIRYAKI, Gisele F. (Orgs). **Econometria na Prática**. Rio de Janeiro: Alta Books. 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO, M. A. **Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 8, n. 23, 1993, p. 85-100, out.

MOKATE, K. M. **Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social**. Revista do Serviço Público, v. 8, n. 1, 2002, p. 91-136.

NORDLINGER, E. A. **On the Autonomy of the Democratic State**. Harvard Jornal Universitário. 1982.

OLIVEIRA, R. E. **Avaliação de Impacto do Programa de Modernização Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT) na Arrecadação de ISSQN e IPTU dos Municípios, no Período de 1999 a 2011**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, 2015, 72f.

PAULO, E. **Manipulação das informações contábeis: uma análise teórica e empírica sobre os modelos operacionais de detecção de gerenciamento de resultados**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2007. 269f.

PIMENTAL, C e SANTOS, S. R. T. **A Adesão ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal nos Municípios Brasileiros: O Caso dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul**. R. Cont. UFBA, Salvador-BA, v. 8, n. 3, 2014, p. 05 – 20.

PIRES V. et al. **Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais**. Administração Pública e Gestão Social, 6(3), jul-set 2014, 110-126.

RAMOS, M. **Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais**. Planejamento e Políticas Públicas PPP, n. 32. 2009.

RODDEN, Jonathan. **Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: significados e medidas**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 24, jun, 2005, p. 9-27.

RUA, M. G. **Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias**. 2000. Mimeografado.

SANTOS, A. R. dos. **Teoria do Programa e seus múltiplos usos: Construindo Referências para a Avaliação de Desempenho do PRONATEC**. 2013. Monografia de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Avaliação de Política Públicas) - Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União. Brasília, 2013, 98 fls.

SANTOS, F. C. B.; CRIBARI-NETO F E; SOUZA, M. C. S. **Uma Avaliação da Eficiência do Gasto Público Municipal no Brasil**. R. Bras. Estat., Rio de Janeiro, V. 68, nº 228, 2007, p. 1-1396.

SANTOS, S. R. T.; PIMENTEL, C. **A ADEÇÃO AO PROGRAMA DE APOIO A GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL NOS MUNICIPIOS BRASILEIROS: o caso dos municípios do estado do Rio Grande do Sul**. Revista de Contabilidade da UFBA, v. 8, 2014, p. 05-20.

SILVA, J. L. M; ALMEIDA, J. C. L. **Eficiência no gasto público com educação: uma análise dos municípios do Rio Grande do Norte**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 39, 2012.

SKOCPOL, T. *Bringing the state back in: strategies of analysis in current research*. In: EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 3-41.

SKOCPOL, T. *State and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. New York: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T; FINEGOLD, K. *State capacity and economic intervention in the early new deal*. Political Science Quarterly, 97(2), 1982, p. 255–278.

SKOWRONEK, S. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge University Press. 1982.

SOUZA C. **Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença**. In: Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada - Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 536 fis.

ST. AUBYN, M. *“Evaluating Efficiency in the Portuguese Education Sector”*, Economia, 26, 2003, p. 25-51.

STEIN, E. *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*. *Journal of Applied Economics*, v. 2, n. 2, 1999, p. 357-391, nov.

STEIN, G. de Q. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Análise das Políticas Industriais Brasileiras no Século XXI**. In: I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre - Set. 2015. disponível em: https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/Stein_Capacidades-Estatais-e-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas_SICP_2015-1.pdf. Pesquisado em 20 de setembro de 2017.

TANZI, V. AND PRAKASH, T. *“The Cost of Government and the Misuse of Public Assets”*, in Public Finance in Developing and Transitional Countries, Essays in Honor of Richard Bird, edited by Jorge Martinez-Vazques and James Alm. (Edgar), 2003, pp. 129-145.

TIEBOUT, C. M. *“A Pure Theory of Local Expenditure.”* J.P.E. 64. October 1956, 416-24.

TREISMAN, D. *The Causes of Corruption: A Cross-National Study*. *Journal of Public Economics*, v. 76, n. 3, 2000a, p. 399-457, June.

TREVISAN, A. P e VAN BELLEN, H. M. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. RAP – Rio de Janeiro 42(3), 2008, p. 529-50.

TUPY, O; YAMAGUCHI, L. C. T. **Eficiência e Produtividade; conceitos e medição.** Agricultura em São Paulo, SP, 45(2). 1998, p. 39-51.

VAN DEN EECKHAUT, P., TULKENS, H., & JAMAR, M.-A. **Cost-efficiency in Belgian municipalities.** In H. Fried, C. Lovell, & S. Schmidt (Eds.), *The measurement of productive efficiency: Techniques and applications.* New York: Oxford University Press. 1993.

VIANA, A.L. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** Revista de Administração Pública, v.3, n.2. 1996.

WEISS, Carol. **Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies.** Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998 (2nd ed).

WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P e; NEWCOMER, Kathryn E. (Eds.). **Handbook of practical program evaluation.** San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2004.

WIBBELS, E. **Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance.** *American Journal of Political Science*, Washington, D. C., n. 44, 2000, p. 687-702, Oct.

WIEMER, A. P. M. **Efeitos dos Custos Transacionais na Implementação de um Programa de Governo: Um estudo de caso sobre o Programa Nacional de Apoio À Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM).** 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010. 81f.

WILBERT, M. D.; D'ABREU, E. C. C. F. **Eficiência dos gastos públicos na educação: análise dos municípios do estado de alagoas.** *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 6, n. 3, 2013, p. 348-372.

WILDAVSKY, A, B. **Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes.** Transaction Publishers. 1986.

APÊNDICE

Apêndice I – Lista dos Municípios Participantes do PNAFM (FASE I)

| Município / UF | Ano | Valores Contratados* | | Data Limite Lib. dos Recursos |
|------------------------------|------|----------------------|---------------|-------------------------------|
| | | Valor em US\$ | Valor em R\$ | |
| PROJETOS AMPLIADOS | | | | |
| ALFENAS / MG | 2006 | 963.923,02 | 2.201.311,00 | 2010 |
| ALVORADA / RS | 2007 | 3.473.812,11 | 6.256.683,00 | 2011 |
| APARECIDA DE GOIÂNIA / GO | 2004 | 1.928.509,19 | 5.479.666,00 | 2008 |
| ARACAJU / SE | 2002 | 3.201.181,83 | 12.010.194,00 | 2008 |
| ARAPIRACA / AL | 2002 | 2.488.451,34 | 6.572.000,00 | 2009 |
| ARAUCÁRIA / PR | 2008 | 2.083.441,10 | 3.486.222,00 | 2012 |
| BELFORD ROXO / RJ | 2008 | 5.650.880,24 | 9.186.636,00 | 2012 |
| BELO HORIZONTE / MG | 2007 | 11.592.937,58 | 21.598.802,00 | 2011 |
| BETIM / MG | 2008 | 4.582.326,24 | 7.773.000,00 | 2012 |
| BLUMENAU / SC | 2006 | 3.604.624,80 | 7.950.000,00 | 2010 |
| BOA VISTA / RR | 2002 | 2.386.126,49 | 6.447.791,00 | 2008 |
| CABO DE SANTO AGOSTINHO / PE | 2002 | 2.185.410,37 | 5.476.667,00 | 2008 |
| CAMPINA GRANDE / PB | 2007 | 6.039.464,78 | 11.600.000,00 | 2011 |
| CAMPO GRANDE / MS | 2006 | 7.140.592,90 | 16.017.778,00 | 2010 |
| CANOAS / RS | 2004 | 2.179.450,17 | 6.191.600,00 | 2008 |
| CUIABÁ / MT | 2004 | 3.766.674,05 | 11.046.525,00 | 2009 |
| DIADEMA / SP | 2002 | 2.085.642,97 | 7.319.564,00 | 2008 |
| DOURADOS / MS | 2002 | 2.071.705,17 | 6.206.000,00 | 2009 |
| FORTALEZA / CE | 2004 | 10.632.529,69 | 32.683.333,00 | 2009 |
| FOZ DO IGUAÇU / PR | 2004 | 1.845.142,16 | 5.724.000,00 | 2010 |
| GASPAR / SC | 2007 | 1.066.100,46 | 1.908.000,00 | 2011 |
| GOIANÉSIA / GO | 2007 | 1.034.707,16 | 1.908.000,00 | 2011 |
| GUARULHOS / SP | 2007 | 9.328.193,67 | 17.666.666,00 | 2008 |
| IPATINGA / MG | 2008 | 3.849.221,26 | 6.257.679,00 | 2012 |
| ITAPECERICA DA SERRA / SP | 2007 | 2.617.574,55 | 4.805.333,00 | 2008 |
| ITAPEVI / SP | 2006 | 2.354.726,35 | 5.089.741,00 | 2008 |
| ITU / SP | 2006 | 2.247.409,61 | 4.804.737,00 | 2010 |
| JACAREÍ / SP | 2006 | 2.739.122,43 | 6.058.391,00 | 2008 |
| JOÃO PESSOA / PB | 2008 | 8.467.494,16 | 13.780.000,00 | 2012 |
| JOINVILLE / SC | 2002 | 3.085.553,19 | 9.691.414,00 | 2008 |
| JOINVILLE2 / SC | 2008 | 7.063.623,67 | 11.483.333,00 | 2012 |
| JUIZ DE FORA / MG | 2003 | 3.692.351,37 | 9.180.000,00 | 2008 |

| | | | | |
|-----------------------------------|-----------|-----------------------|-----------------------|----------|
| LINHARES / ES | 2004 | 1.165.642,99 | 3.583.070,00 | 2008 |
| MACAPÁ / AP | 2003 | 2.277.856,50 | 6.555.671,00 | 2008 |
| MACEIÓ / AL | 2002 | 5.645.810,19 | 16.912.589,00 | 2009 |
| MANAUS / AM | 2007 | 11.853.004,67 | 22.083.333,00 | 2011 |
| MOJI-MIRIM / SP | 2008 | 1.355.016,61 | 2.202.444,00 | 2012 |
| NATAL / RN | 2005 | 5.783.913,01 | 15.000.000,00 | 2010 |
| NOSSA SENHORA DO SOCORRO / SE | 2002 | 1.505.333,20 | 5.398.727,00 | 2008 |
| NOVA IGUAÇU / RJ | 2007 | 6.190.007,12 | 11.306.667,00 | 2011 |
| NOVA LIMA / MG | 2007 | 1.144.245,64 | 2.202.444,00 | 2011 |
| PALMAS / TO | 2007 | 4.001.987,08 | 8.056.000,00 | 2011 |
| PARAGOMINAS / PA | 2004 | 657.383,69 | 1.925.937,00 | 2008 |
| PASSO FUNDO / RS | 2006 | 2.148.318,01 | 4.555.938,00 | 2010 |
| PONTA PORÃ / MS | 2003 | 656.962,07 | 1.900.000,00 | 2008 |
| RECIFE / PE | 2004 | 5.353.390,22 | 16.689.194,00 | 2008 |
| RIBEIRÃO PIRES / SP | 2002 | 1.104.103,09 | 3.271.409,00 | 2009 |
| SALVADOR / BA | 2002 | 7.286.106,86 | 21.722.799,00 | 2008 |
| SANTA CRUZ DO SUL / RS | 2006 | 1.514.945,58 | 3.284.705,00 | 2010 |
| SANTA LUZIA / MG | 2002 | 2.118.085,57 | 6.265.779,00 | 2008 |
| SANTA MARIA / RS | 2002 | 2.000.605,56 | 6.227.485,00 | 2008 |
| SANTA ROSA / RS | 2003 | 546.658,67 | 1.801.131,00 | 2008 |
| SANTANA / AP | 2008 | 2.409.979,11 | 3.922.000,00 | 2012 |
| SÃO BERNARDO DO CAMPO / SP | 2002 | 2.742.240,22 | 10.157.532,00 | 2008 |
| SÃO CRISTÓVÃO / SE | 2002 | 508.433,93 | 1.908.000,00 | 2008 |
| SÃO GABRIEL / RS | 2004 | 586.115,03 | 1.801.659,00 | 2009 |
| SÃO LUÍS / MA | 2007 | 11.186.293,97 | 23.531.488,00 | 2011 |
| SOBRAL / CE | 2003 | 1.468.249,82 | 4.322.087,00 | 2010 |
| SUZANO / SP | 2007 | 3.489.278,54 | 6.359.908,00 | 2008 |
| TABOÃO DA SERRA / SP | 2008 | 3.403.525,25 | 5.533.111,00 | 2012 |
| VÁRZEA GRANDE / MT | 2003 | 2.459.555,89 | 7.100.000,00 | 2009 |
| TOTAL - PROJETOS AMPLIADOS | 61 | 220.011.952,20 | 509.442.173,00 | 0 |
| PROJETOS SIMPLIFICADOS | | | | |
| AGROLÂNDIA / SC | 2006 | 97.968,75000 | 216.942,00 | 2008 |
| ANASTÁCIO / MS | 2008 | 184.770,25281 | 300.381,00 | 2008 |
| AURORA / SC | 2005 | 84.222,14745 | 200.255,00 | 2009 |
| BENEDITO NOVO / SC | 2006 | 98.364,08977 | 216.942,00 | 2010 |
| BONFINÓPOLIS / GO | 2008 | 133.445,28510 | 216.942,00 | 2012 |
| CABACEIRAS / PB | 2004 | 64.235,76583 | 200.255,00 | 2009 |
| CASSILÂNDIA / MS | 2007 | 140.680,49831 | 300.381,00 | 2011 |
| CHAPADÃO DO SUL / MS | 2007 | 132.032,18083 | 237.143,00 | 2011 |
| GURJÃO / PB | 2004 | 64.235,76583 | 200.255,00 | 2009 |
| ITAQUIRAÍ / MS | 2008 | 145.718,93818 | 237.143,00 | 2012 |
| LAGOA SANTA / GO | 2008 | 122.255,02860 | 198.750,00 | 2012 |
| LIVRAMENTO / PB | 2004 | 69.588,45228 | 216.942,00 | 2009 |
| MARACAJU / MS | 2003 | 103.861,89965 | 300.379,00 | 2009 |
| MERCEDES / PR | 2006 | 90.115,62004 | 198.750,00 | 2008 |

| | | | | |
|---------------------------------------|-----------|--------------------------|-----------------------|------|
| NOVA SANTA ROSA / PR | 2006 | 97.624,57492 | 215.311,00 | 2008 |
| RIBEIRÃO CORRENTE / SP | 2008 | 122.087,16603 | 197.866,67 | 2012 |
| RIO DO OESTE / SC | 2008 | 122.125,20687 | 214.000,00 | 2012 |
| SACRAMENTO / MG | 2004 | 97.719,83473 | 300.381,00 | 2009 |
| SÃO GABRIEL DO OESTE / MS | 2007 | 128.635,34675 | 230.000,00 | 2011 |
| SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS / MT | 2004 | 97.719,83473 | 300.381,00 | 2008 |
| SIDROLÂNDIA / MS | 2008 | 214.307,25783 | 379.431,00 | 2012 |
| SUMÉ / PB | 2004 | 77.147,27219 | 237.143,00 | 2009 |
| TABAPORÃ / MT | 2004 | 70.269,03933 | 216.000,00 | 2009 |
| TRÊS DE MAIO / RS | 2004 | 96.688,12566 | 300.381,00 | 2009 |
| UIRAÚNA / PB | 2007 | 124.648,09461 | 237.143,00 | 2011 |
| TOTAL - PROJETOS SIMPLIFICADOS | 25 | 2.780.466,42833 | 6.069.497,67 | |
| TOTAL GERAL R\$ | 86 | 222.792.418,62796 | 515.511.670,67 | |

*Valor contratado original + Aditivos de valor posteriores

**Tabela construída com os dados disponíveis no site do programa:
<http://ucp.fazenda.gov.br/pnafm>.