

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

### **RESUMO**

O arranjo institucional decorrente da Constituição Federal de 1988 estabelece novas bases para o federalismo brasileiro alterando profundamente as relações intergovernamentais. Estados e municípios ganharam centralidade no processo decisório sobre políticas públicas, algo que exige dos entes, capacidades gerenciais e fiscais para a implementação das intervenções. Entre os esforços nacionais para elevar a performance fiscal dos municípios, à criação do PNAFM é o mais recente e busca fazê-lo através do incentivo financeiro. Nesse contexto, torna-se oportuno analisar o possível impacto do programa sobre o público-alvo, uma vez que, a avaliação das políticas e/ou programas públicos torna-se uma necessidade primária para garantir a continuidade dos investimentos e promover a reformulação de ações ineficientes e ineficazes. 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 diferenças”, 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, mesmo com um aumento (melhoria) de 30% no resultado operacional do grupo de tratamento após a

implementação do programa, este dado não se mostrou estatisticamente significativo. Com isso, a hipótese de que o PNAFM produziu resultados positivos sobre os municípios aderentes não encontra sustentação estatística nos dados.

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

**SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1 – DESEMPENHO DO GOVERNO MUNICIPAL BRASILEIRO .....</b>	<b>8</b>
1.1. A Eficiência do Gasto Público em Perspectiva.....	8
1.1.1. Capacidade Estatal na Implementação de Políticas e Programas Públicos .....	11
1.1.2. Das concepções internacionais à visão interna.....	12
1.2. Avaliação de Impacto de Políticas Públicas na Melhoria da Eficiência.....	14
1.3. Eficiência fiscal em perspectiva: abordagens externas e internas.....	16
1.4.1. Políticas públicas para a melhoria da eficiência da gestão municipal brasileira .....	19
1.4.2. O PNAFM como política pública que visa o aumento da eficiência.....	21
<b>CAPÍTULO 2 – DESCRIÇÃO GERAL DO PNAFM .....</b>	<b>23</b>
2.1. O PNAFM como Estratégia de Melhoria da Gestão Fiscal dos Municípios	23
2.2. PNAFM – Fase I.....	30
2.3. PNAFM – Fase II.....	34
2.3.1. PNAFM – Fases II.1 e II.2.....	35
2.4. PNAFM III.....	37
<b>CAPÍTULO 3 - A EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL BRASILEIRO</b> <b>.....</b>	<b>38</b>
3.1. Análise Descritiva.....	38
3.1.1. Contexto de Adesão ao PNAFM .....	38
3.1.2. Contexto de Distribuição e Amplitude do Déficit Operacional nos Municípios	
.....	41
<b>CAPÍTULO 4 - O PNAFM GEROU IMPACTO NA EFICIÊNCIA DO GASTO</b> <b>PÚBLICO MUNICIPAL? .....</b>	<b>48</b>
4.1. Análise Inferencial do Impacto do PNAFM.....	48
4.2. Metodologia .....	48

4.2.1.	Classificação e delineamento do trabalho.....	48
4.2.2.	Hipótese de trabalho.....	49
4.2.3.	Delimitação do objeto.....	49
4.2.4.	Variáveis utilizadas no modelo.....	49
4.2.5.	Instrumento de coleta e tratamento de dados.....	50
4.3.	Resultados .....	53
<b>CONCLUSÕES .....</b>		<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>61</b>

## 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 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” (FITTIPALDI, 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.<sup>1</sup> 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). 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 sociedade. Nesse sentido, a ausência desses aspectos pode comprometer a eficiência na

---

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

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, 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” (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”.

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. 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.

Por essas e outras razões, 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 à risca e atingir seus objetivos. Nas palavras de Gertler et all. (2018, p. 4), “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.

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 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).

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. Além disso, busca-se traçar um panorama sobre a abordagem do tema da eficiência fiscal e esclarecer tal conceito na presente 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?

## **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, com autoridade política e autonomia financeira decorrente da descentralização fiscal que ampliou os recursos transferidos, como também, com autoridade tributária sobre alguns impostos

importantes (ARRETCHE 1999). O resultado desse processo foi a transferência de parte das funções de gestão de algumas políticas 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, [...]; 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 [...] (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” (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; 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 e 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) afirma 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 desprezada 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, buscando mitigar as desigualdades socioeconômicas existentes. Para tanto, exige-se domínio das novas atribuições e capacidade de atendimento das 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.

Passível de equacionamento, essa interferência nacional 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 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.

### **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)<sup>2</sup>.

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; KRASNER 1984 e WILDAVSKY 1986).

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

---

<sup>2</sup> 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).

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 que, entre outros objetivos, buscavam promover o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Como resultado, constatou-se que “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” (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).

## **1.2. 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, além de determinar se houve alguma modificação, avaliação de impacto tem por objetivo averiguar “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 busca estimar “(...) as mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser atribuídas a um projeto, política pública ou programa específico”.

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. 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. 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.

### **1.3. 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” 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 mercados. 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 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 ao elevar a eficiência à condição de princípio constitucional estabelecido art. 37 da carta magna de 1988. 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.

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 Crombrugghe (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. A temática da eficiência no gasto público municipal também ganhou força nas pesquisas 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 desagua 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” (DIAS, 2010, p. 5).

Na vertente educacional a produção acadêmica é expressiva, ver, entre outros (DELGADO e MACHADO 2007; SILVA e ALMEIDA 2012; WILBERT e D’ABREU 2013 e). 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.

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 - PMAT e 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. 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 (...)” (GUARNIERI 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, o governo central “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.

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

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. Com todo esse cenário crítico, o programa foi iniciado.

Transcorridos mais de 17 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 que 75% dos respondentes associam a melhoria na eficiência administrativa em termos de agilidade dos processos internos, modernização das estruturas fiscais e reorganização funcional da burocracia à implementação do programa.

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 segue uma linhagem de avaliação de processo, na qual o objetivo é identificar obstáculos no processo de implementação (TREVISAN e VAN BELLEN 2008). 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 resultados 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 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. 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**

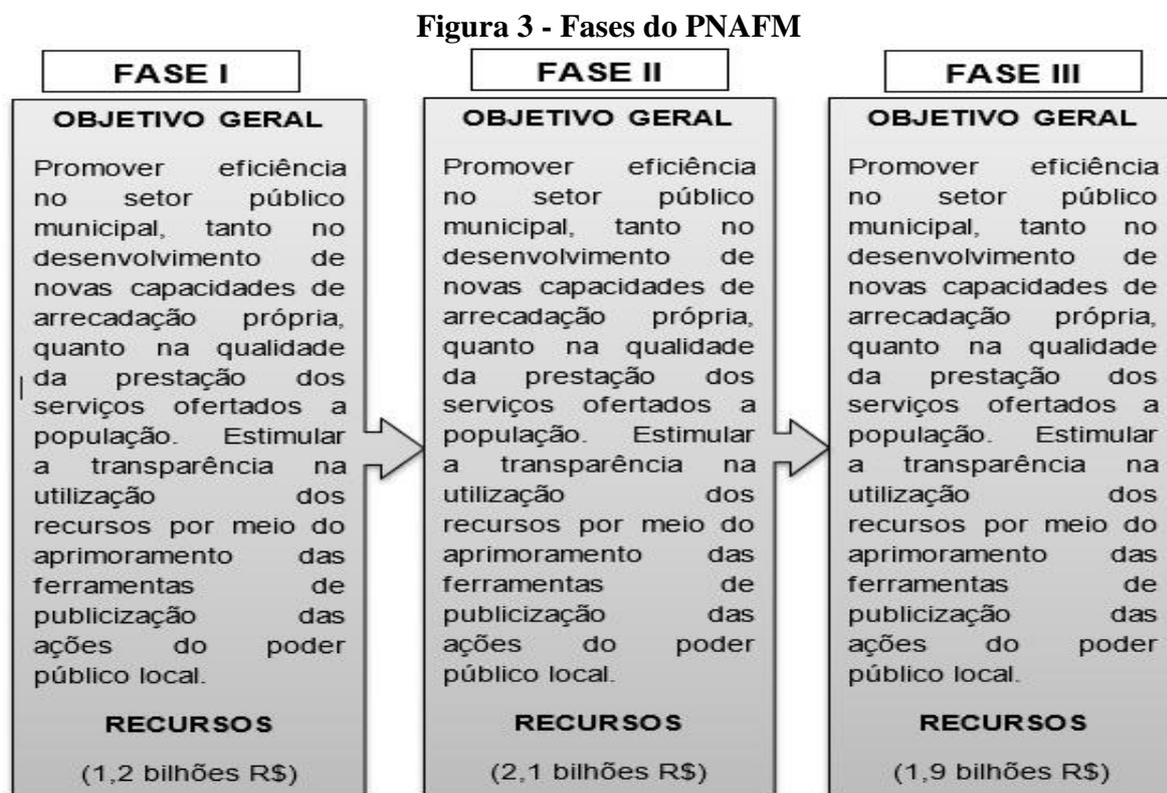
O Brasil está organizado administrativamente em três esferas de governo (União, Estados e Municípios), as quais possuem autonomia política, administrativa e financeira. Esses aspectos demonstram-se, respectivamente, pela prerrogativa constitucional de realização de eleições periódicas e regulares para 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 fiscal.

Nesse contexto, é iniciado em 2001 – ano da efetivação do contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – o 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), 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 3, exposta na sequência. 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.

O programa é guiado por dois princípios básicos: eficiência e transparência. 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 PNAFM em diversos aspectos da gestão, desde a estruturação dos recursos tecnológicos até o aperfeiçoamento da burocracia.

Para tanto, os recursos disponibilizados para cada fase transitam entre 1,2 e 1,9 bilhões de reais (valores atualizados), conforme figura 3.<sup>3</sup>



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

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

<sup>3</sup> 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.

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, segundo a UCP (2004), devem estar voltados a: (i) implementar modelo de gestão por resultados; (ii) instituir uma nova política de recursos humanos; (iii) melhorar o planejamento estratégico e orçamentário com transparência e participação; (iv) implementar sistema de controle interno por meio da gestão financeira integrada; (v) aperfeiçoar a gestão tributária, por meio de novos mecanismos de arrecadação e controle das dívidas e; (vi) Qualificar os gestores e corpo técnico das prefeituras para as boas práticas da gestão fiscal com foco no atendimento das demandas sociais.

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**

<b>GRUPO</b>	<b>COMPONENTES</b>
<b>Grupo I - Modernização Administrativa</b>	Planejamento, Gestão Urbana e Participação Social
	Ordenamento Institucional
	Recursos Humanos
	Legislação
	Atendimento a Cidadão
	Serviços
<b>Grupo II - Modernização Fiscal</b>	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	
<b>Grupo III - Tecnologia da Informação</b>	Gestão e Equipamentos
	Sistemas e Automação de Escritório
	Comunicação de Dados
<b>Grupo IV - Coordenação do Projeto</b>	Instalação e Manutenção da UEM
	Gestão do Projeto e Preparação da Equipe
<b>Grupo V - Administração Integrada ao Controle Espacial</b>	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 estes com quantitativo populacional entre 50.001 a 1.500.000, mediante análise da UCP, também poderão apresentar projetos simplificados<sup>4</sup>. 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 milhões<sup>5</sup>.

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 R\$ 5 bilhões, divididos percentualmente entre o fomento do BID, (50%) em forma de financiamento, a União (2%) e as prefeituras beneficiadas (48%) como contrapartida. 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, subdividida em três parcelas de 150 milhões e US\$ 350 milhões para fechar a última fase programa, totalizando

---

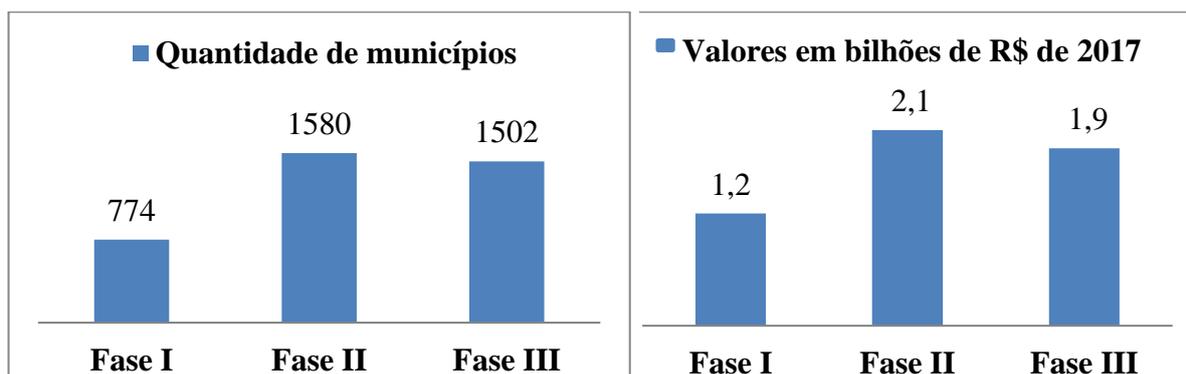
<sup>4</sup> **Projetos simplificados** podem ser entendidos como aqueles voltados a buscar soluções de curto prazo e envolvem a aquisição e implantação do chamado “Kit Solução” – conjunto de programas e ações relacionadas com sistemas de informações e o aperfeiçoamento de processos gerenciais e recursos humanos. Já os **projetos ampliados** são destinados aos entes “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 (...)” UCP (2004, p. 19).

<sup>5</sup> 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.

U\$\$ 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 cada uma delas. 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 valor orçamentário. Para atender a demanda estimada, o programa pretende desembolsar diretamente aos municípios, nas três fases, exatos U\$\$ 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) que o Regulamento Operativo do Programa traz como: 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 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**

<b>INDICADORES DE EFICIÊNCIA</b>
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

<b>INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA</b>
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 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 da 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 (774 de 3.854). De fato, vários projetos foram selecionados. 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 - CEF para desembolso do recurso<sup>6</sup>. Ou seja, a consolidação da estimativa inicial superou pouco mais de 10%, conforme tabela 2.

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

	<b>Municípios</b>	<b>%</b>	<b>Valores R\$</b>	<b>%</b>
<b>Estimativa de Adesão</b>	774	100	1.241.557.591,56*	100
<b>Quantidade de Interessados</b>	293	38	395.608.438,41**	32
<b>Contratos Efetivados</b>	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 à 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.

---

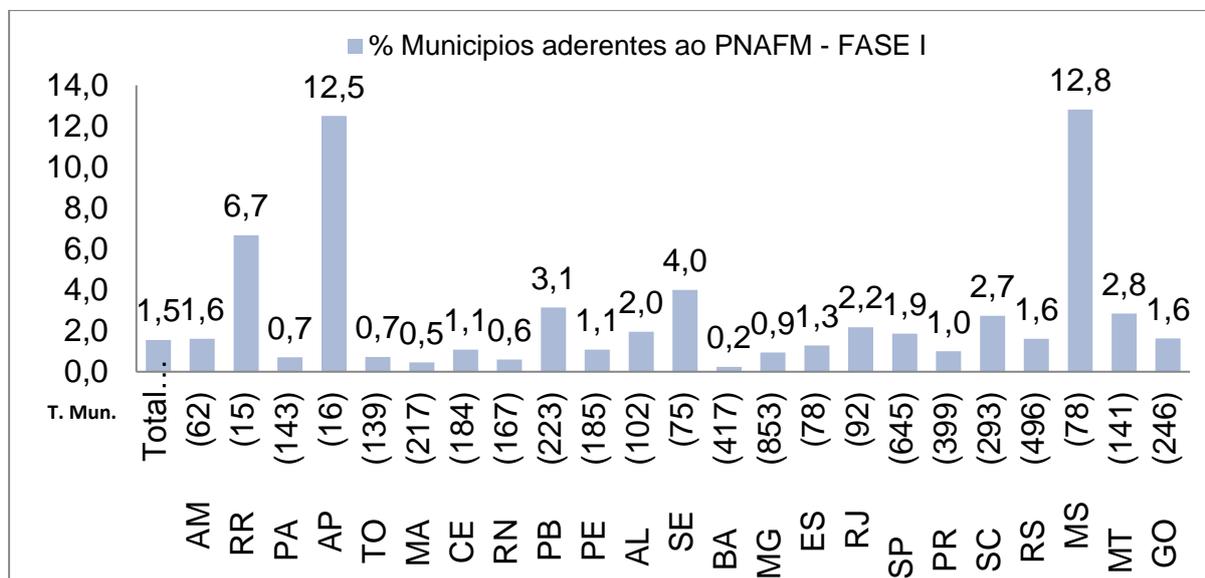
<sup>6</sup> Cabe mencionar que buscou-se informações que ajudassem a explicar o fracasso de 207 municípios na tentativa de adesão ao PNAFM. Contudo, não se tinha informações disponíveis sobre esse grupo nos relatórios do programa, nem no site oficial <http://ucp.fazenda.gov.br/pnafm>. Outra tentativa de acesso se deu por meio do site da Caixa Econômica Federal, o qual disponibiliza um Sistema de Acompanhamento do PNAFM – SIAPM, porém, o sistema não estava disponível nas diversas tentativas de cadastro realizadas.

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 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, 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 – UEMs 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.

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.

### **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\$ 344,5 milhões investidos até o ano de 2016.

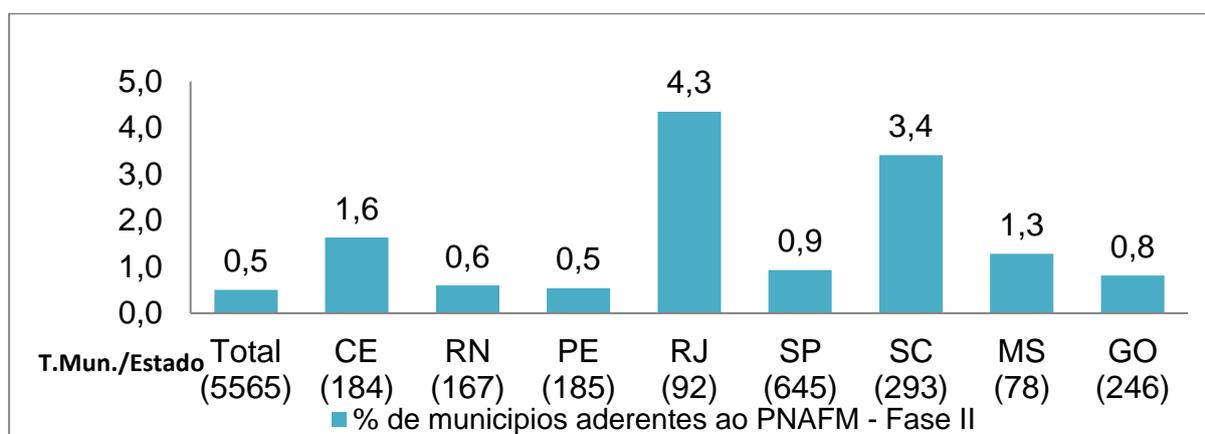
**Tabela 3 - Panorama de adesão - Fase II / Etapas 1 e 2**

	<b>Municípios</b>	<b>%</b>	<b>Valores R\$</b>	<b>%</b>
<b>Estimativa de Adesão</b>	1580	100	2.161.808.724,30	100
<b>Contratos Efetivados</b>	28	2	344.577.508,20	16

Fonte: UCP/PNAFM (2016)

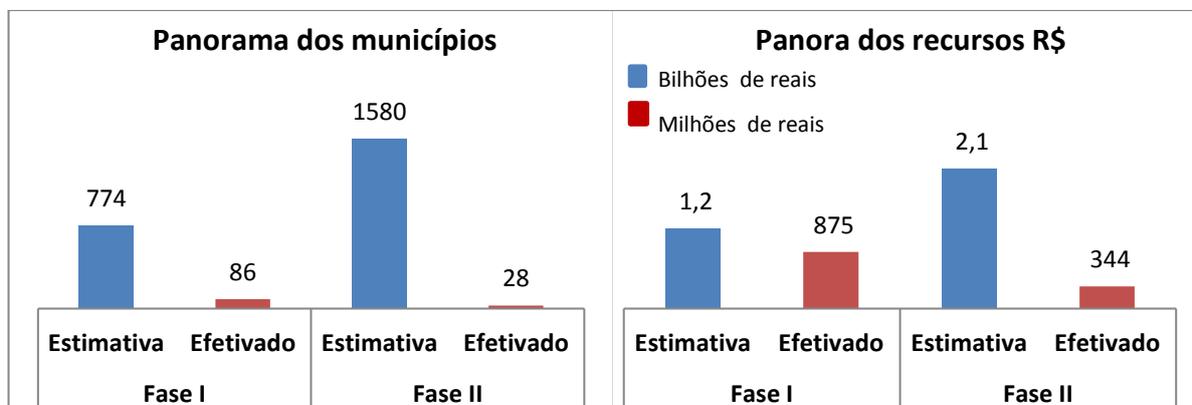
A abrangência desse segundo momento do PNAFM também foi extremamente baixa, levando-se em consideração a expansão territorial do país e o panorama da primeira fase no qual a maioria absoluta dos estados tiveram municípios com projetos aprovados. De acordo com o gráfico 3, a abrangência de projetos aprovados 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.

**Gráfico 4 - Comparativo de fases do PNAFM**


Fonte: UCP/PNAFM (2004 e 2016).

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 com 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. 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

<b>5</b>	De 70.001 a 90.000	3.400.000,00
<b>6</b>	De 90.001 a 150.000	4.750.000,00
<b>7</b>	De 150.001 a 250.000	6.600.000,00
<b>8</b>	De 250.001 a 400.000	9.200.000,00
<b>9</b>	De 400.001 a 550.000	12.900.000,00
<b>10</b>	De 550.001 a 700.000	18.000.000,00
<b>11</b>	De 700.001 a 1.500.000	25.000.000,00
<b>12</b>	De 1.500.001 a 3.000.000	35.000.000,00
<b>13</b>	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>.

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](http://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.

## **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 disso, foram realizadas análises sobre variáveis econômicas, financeiras e de magnitude de desequilíbrio fiscal dos municípios visando observar o comportamento da gestão fiscal dos municípios.

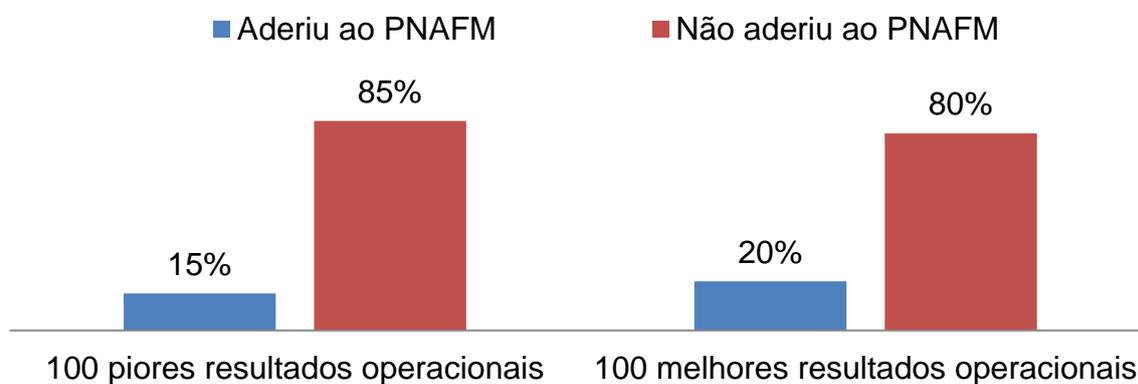
#### **3.1.1. Contexto de Adesão ao PNAFM**

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 operacionais, em valores absolutos.<sup>7</sup>

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.

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



Fonte: Elaborado pelo autor.

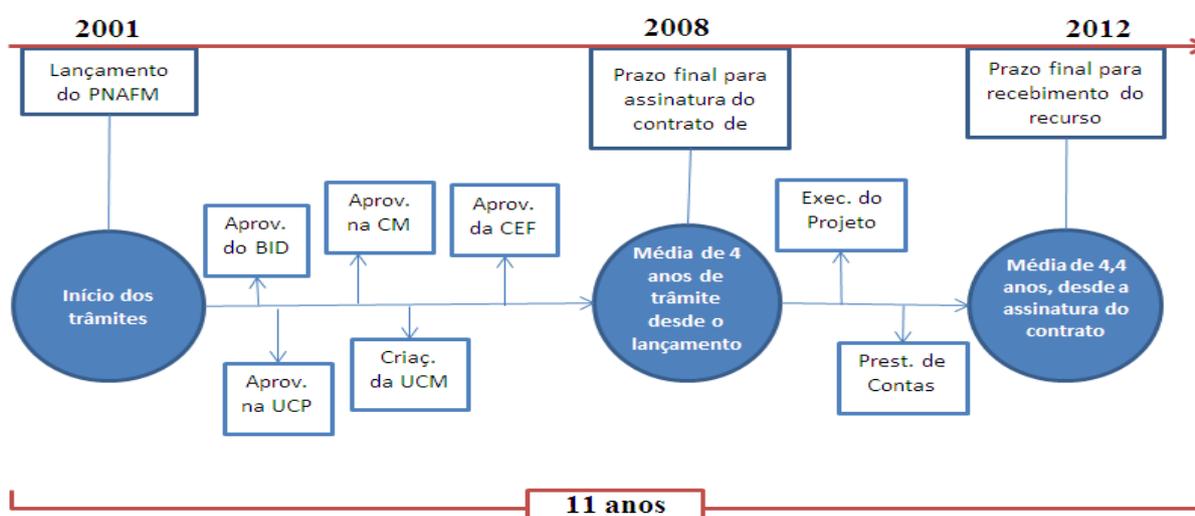
Esse quadro pode apontar para um forte viés de auto seleção no desenho do programa, uma vez que, pelo percentual de adesão no grupo dos 100 primeiros, parcela considerável dos municípios participantes, teoricamente, já possuíam as condições a serem desenvolvidas pelo PNAFM, visto que, compunham o grupo 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. 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).

Além disso, o tempo de espera para obtenção do empréstimo e a incerteza de cumprimento com as exigências do programa em termos de resultados esperados também

<sup>7</sup> Para efeito desse trabalho, resultado operacional significa a diferença entre receitas e despesas públicas, excetuando-se os gastos com juros e encargos financeiros.

podem ter contribuído para o desestímulo dos municípios menores e com capacidade fiscal reduzida em promover a adesão. Como se nota na figura 2, o programa teve na sua primeira fase um prazo de desenvolvimento estimado em 11 anos, 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 BID, no Ministério da Fazenda (através da 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 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, exige-se do município a prestação de contas regular das parcelas liberadas e o atingimento gradual das metas pactuadas com o BID.

Adicionalmente, 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.

### 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. Já em 2012 foi o sul do país quem ocupou a posição mais indigesta com R\$ -75,7 mil por habitante dos municípios deficitários, valor este que supera todos os resultados das demais regiões nos dois anos em

análise. Por estado, Minas Gerais liderou o ranking tanto em 2001 quanto em 2012. No contexto municipal, o sul do país mantém a posição de destaque negativo com os municípios de Porto Rico em 2001 e Colinas em 2012 apresentando os piores resultados.

**Tabela 6 - Divisão territorial do déficit operacional per capita**

Unid. Geográfica	Nome	Ano	Valor de déficit*
<b>Região</b>	Nordeste	2001	-35,4
	Sul	2012	-75,7
<b>Estado</b>	Minas Gerais	2001	-16,9
	Minas Gerais	2012	-36,4
<b>Município</b>	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. Em 2001, 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%.

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 Municípios	Municípios Deficitários	%	Déficit (Med) *	Municípios Deficitários	%	Déficit (Med) *

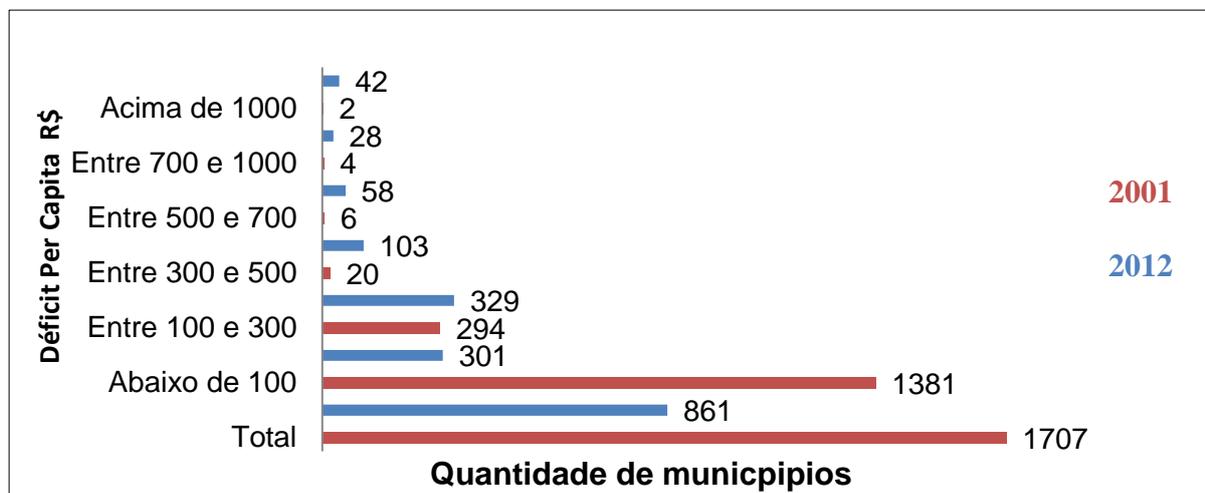
Centro	466	176	38%	-1.080	66	14%	-1.419
Oeste							
Nordeste	1794	807	45%	-1.086	332	19%	-1.086
Norte	450	169	38%	-1.085	80	18%	-1.406
Sudeste	1668	417	25%	-1.086	233	14%	-1.086
Sul	1191	138	12%	-1.046	188	16%	-1.086
<b>Total Geral</b>	<b>5569</b>	<b>1.707</b>	<b>31%</b>	<b>-1.085</b>	<b>899</b>	<b>16%</b>	<b>-1.086</b>

\*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. 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.

O gráfico 7, por sua vez, apresenta a distribuição de municípios em cada ano por intervalo de déficit per capita. 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**


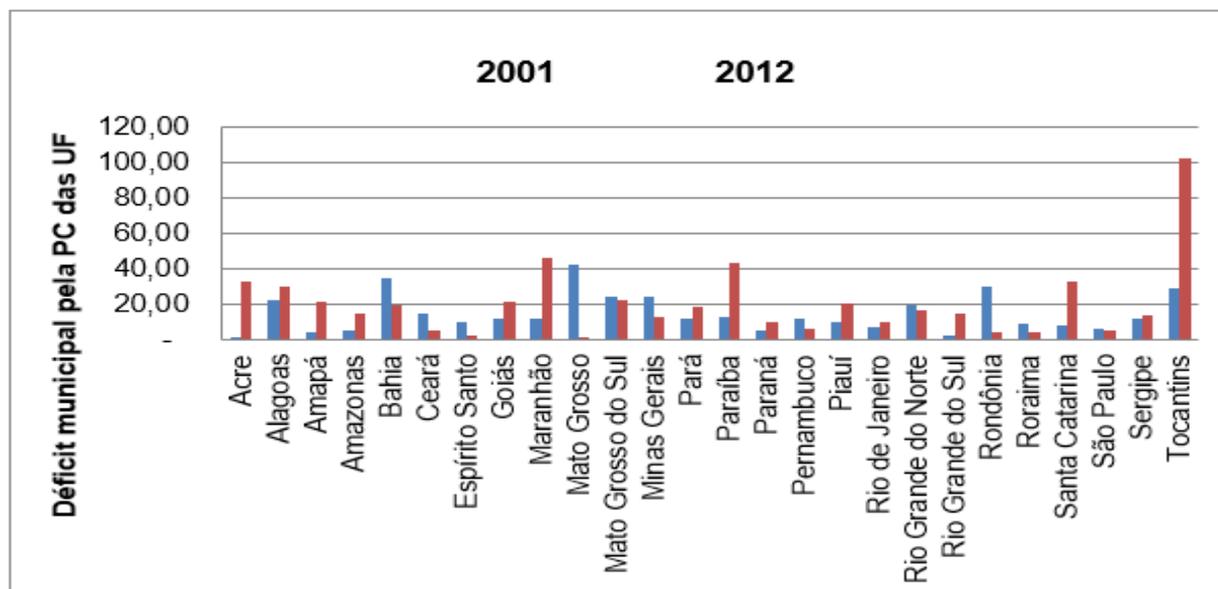
**Obs.:** Os valores da coluna referente ao déficit per capita devem ser entendidos como números negativos.

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.

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



Fonte: Elaborado pelo autor.

No contexto das capitais o panorama é um pouco mais promissor, conforme tabela 9. Percebe-se que o percentual de municípios com déficit de 2001 para 2012 reduziu de 31% para 4% no período, o que também reduziu o déficit mediano per capita de R\$ 79,20 para 13,37 reais por cidadão, conseqüentemente. Esse movimento decrescente representa uma redução de 83% no cômputo geral.

**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, 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
<b>Déficit per capita (Med)</b>	-38,66	-153,69
<b>PIB per capita (Med)</b>	6,74	26,04
<b>Proporção do Déficit/PIB</b>	-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, podendo comprometer a implementação de políticas públicas estruturantes.

Na sequência, a tabela 11, entre outras informações, traz a proporção do déficit pela receita tributária por 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 do montante registrado em relação ao PIB, anteriormente.

**Tabela 11 - Proporção do Déficit PC pela Receita Tributária PC**

Variáveis	2001	2012
<b>Déficit per capita (Med)</b>	-38,66	-153,69
<b>Rec. Tributária per capita (Med)</b>	32,13	225,52
<b>Proporção do Déficit/Receita Tributária</b>	-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 ver 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 pelo recolhimento tributário diminuiu quase pela metade na comparação entre os dois anos, criando um cenário menos traumático para a gestão fiscal dos

municípios. O aumento da arrecadação tributária representa uma evolução positiva na capacidade fiscal dos municípios, contribuindo para a melhoria do quadro geral.

Além da receita tributária, é importante também observar a movimentação de outras receitas dos municípios deficitários, além das per capita 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 per capita superior a R\$ 115,00, o aumento no período 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	%
<b>Déficit per capita (Med)</b>	-38,66	-153,69	 -115,03	75%
<b>PIB per capita (Med)</b>	6,74	26,04	 19,30	74%
<b>Rec. Tributária per capita (Med)</b>	32,13	225,52	 193,39	86%
<b>Fundo de Part. dos Municípios (med)</b>	463,28	1.749,98	 1.286,69	74%
<b>Transferências Constitucionais (med)<sup>8</sup></b>	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

<sup>8</sup> 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.

para a economia local, uma vez que, em termos de receita para o poder público, o aumento per capita do FPM dá a ideia maior 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.

Além disso, foi possível verificar também que apesar da existência do PNAFM, programa que busca aperfeiçoar a gestão fiscal nos municípios, o percentual do público-alvo atingido 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.

Contudo, tal panorama ainda não permite inferir o impacto do programa no público-alvo. O próximo capítulo abordará esse ponto trazendo a análise inferencial da variável dependente (Déficit operacional) sobre os participantes no programa.

## **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. 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.

#### **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
<b>DEPENDENTE:</b> Eficiência	Resultado operacional do exercício (ln RO)	Dummy: 1= o município que teve superávit nas contas públicas e 0 quem teve déficit.	Tesouro nacional
<b>INDEPENDENTES</b>			
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**

<b>Método</b>	<b>Premissa do Método para sua Utilização</b>	<b>Aplicabilidade à Avaliação do PNAFM</b>
<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 à 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  $Y = \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$  ( $Y$  = score nos testes após;  $\beta_1$  = ano posterior ao programa (=1);  $\beta_2$  = participou do programa

(=1); e  $\beta_3$  = 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  $\beta_3$  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  $\beta$ 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 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**

	<b>Antes do programa</b>	<b>Depois do programa</b>	<b>Total</b>
<b>Grupo de Controle</b>	3125	3579	6704
<b>Grupo Tratamento</b>	59	76	135
<b>Total</b>	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.

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**

<b>Variável (logaritmo natural)</b>	<b>Coefficiente</b>	<b>Erro Padrão</b>	<b>Est. Z</b>	<b>P valor</b>
<b>PIB per capita</b>	0.277	0.027	10.134	0.000
<b>População</b>	0.689	0.034	20.435	0.000
<b>Densidade</b>	-0.041	0.015	-2.719	0.007
<b>Fundo de Participação dos Municípios</b>	0.214	0.060	3.584	0.000
<b>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal</b>	3.205	0.311	10.300	0.000

Fonte: Elaborado pelo autor.

De imediato é preciso observar as informações constantes na coluna referente ao P-valor. Por esse parâmetro, percebe-se que todas as variáveis do modelo apresentam significância estatística acima de 95%. Ou seja, são diferentes de zero. Neste caso, mesmo o maior resultado (0.007) referente a densidade situa-se abaixo do nível de significância mais rigoroso ( $P < 0.01$ ). Isso quer dizer que, se tomar-se como referência um nível de significância de 5%, tem-se uma segurança maior que 95% de chance de acertar ao afirmar que todas as variáveis independentes colocadas no modelo podem exercer alguma contribuição sobre a diferença buscada na variável dependente. Além disso, os coeficientes de quatro das variáveis apresentaram o sinal esperado (sinal positivo), com exceção da densidade que apresentou sinal negativo.

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.

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)**

<b>Variáveis (ln)*</b>	<b>Média - Controle</b>	<b>Média - Tratamento</b>	<b>Diferen.</b>	<b>Est. T</b>	<b>Pr(T&gt;t)</b>
<b>Resultado Operacional</b>	13.117	15.374	2.257	10.86	0.0000***
<b>PIB per capita</b>	2.243	3.034	0.791	8.24	0.0000***
<b>População</b>	9.301	11.387	2.086	19.24	0.0000***
<b>Densidade</b>	3.107	4.985	1.878	13.24	0.0000***

<b>Fundo de Participação dos Municípios</b>	15.504	16.816	1.313	22.65	0.0000***
<b>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal</b>	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. 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.

Ajustados os parâmetros do modelo, resta observar seus resultados em relação 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
<b>Antes</b>				
<b>Grupo de Controle</b>	1.159			
<b>Grupo de Tratamento</b>	1.270			

<b>Diferença (T-C)</b>	0.111	0.167	0.66	0.508
<b>Depois</b>				
<b>Grupo de Controle</b>	2.185			
<b>Grupo de Tratamento</b>	2.598			
<b>Diferença (T-C)</b>	0.414	0.139	2.97	0.003***
<b>Resultado</b>				
<b>Diferença da Diferença</b>	<b>0.303</b>	<b>0.212</b>	<b>1.43</b>	<b>0.154</b>

R<sup>2</sup>: 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.

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 R<sup>2</sup>.

## CONCLUSÕES

A presente pesquisa teve como objetivo central analisar o impacto do PNAFM na eficiência fiscal das prefeituras brasileiras. Buscou-se ainda, descrever o programa, mapear sua adesão e mensurar o impacto deste sobre o equilíbrio fiscal dos municípios aderentes.

De início, 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, trata-se de uma iniciativa do 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. A implementação do programa é de responsabilidade do Ministério da Fazenda, a gestão financeira é tutelada a Caixa e 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, com apenas 1,5% dos municípios fazendo adesão, o qual representa uma capilaridade da política pública.

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).

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 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. 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. Ou seja, 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.

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. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582010000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003). Acesso em 04 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_, **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.

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.

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.

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.

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. **Trajetória 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: Ibam, 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.
- 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.
- 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.
- 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 Políticas 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 Adesão ao Programa de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal nos Municípios Brasileiros: o caso dos municípios do estado do Rio Grande do Sul**. Revista de Contabilidade da UFBA, v. 8,2014,p.5-20.

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.

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](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.

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.