

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

cadernosebape@fgv.br

Escola Brasileira de Administração  
Pública e de Empresas  
Brasil

Grin, Eduardo José; Abrucio, Fernando Luiz  
Quando feds e locais não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na  
cooperação federativa  
Cadernos EBAPE.BR, vol. 15, núm. 3, julio-septiembre, 2017, pp. 694-719  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323252763010>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Quando *feds* e *locals* não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa

EDUARDO JOSÉ GRIN

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS / ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO, SÃO PAULO - SP, BRASIL

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS / ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO, SÃO PAULO - SP, BRASIL

## Resumo

Este artigo discute os problemas que podem surgir na cooperação federativa entre o nível central e os municípios, que gera divergências em relação aos programas ofertados. Empiricamente, analisa-se o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), voltado a modernizar a gestão municipal, pois permite avaliar as visões contrastantes entre as agências federais – Ministério da Fazenda (MF) e Caixa Econômica Federal (CEF) – e os municípios. Teoricamente, o argumento a ser discutido é que a existência de posições contraditórias entre as agências federais que ofertam programas e os governos locais como destinatários pode gerar dissonâncias federativas que resultam em baixo desempenho em termos de adesão dos entes subnacionais. Esta é uma pesquisa que utiliza técnicas qualitativas (entrevistas e análise documental) e quantitativas (*survey* junto aos municípios brasileiros e informações dos contratos firmados com base em relatórios obtidos da CEF). A dissonância federativa expressou-se pelos números de adesões municipais e pelas visões opostas dos *feds* e dos *locals*, conforme as entrevistas com representantes do MF, da CEF e do municipalismo. Em termos da cooperação intergovernamental para promover capacidades estatais municipais, o caso analisado evidencia como otimismo e recursos de *enforcement* dos gestores federais pode aproximar a ambição de um programa com falhas de implementação e timidez de resultados.

**Palavras-chave:** Cooperação federativa. Gestão municipal. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.

## *When feds and locals do not speak the same language: an analysis of dissonances in federative cooperation*

### Abstract

The article discusses the problems that may appear in the federative cooperation between the central level and municipalities and generate divergence around offered programs. Empirically, we analyze the National Program of Support to Fiscal and Administrative Management of Brazilian Municipalities (PNAFM) turned to modernize municipal management because it permits to evaluate the contrasting viewings between federal agencies (Department of the Treasury (MF)/Caixa Econômica Federal (CEF)) and municipalities. Theoretically, the argument to be discussed is that the existence of contradictory positions between federal agencies offering programs and local governments as recipients may create federative dissonances that result in low performance in terms of adhesion from subnational governments. This is a qualitative (we did interviews and documentary analysis) and quantitative research (we applied a survey in Brazilian municipalities and compiled information of the signed contracts according to reports obtained with the CEF). It was found that the federative dissonance expressed through numbers of municipal adhesion and by the opposed viewings of the feds and locals as the interviews with representatives of MF, CEF and municipalities. In terms of intergovernmental cooperation to promote municipal state capacities the analyzed case evidences as the optimism and capacities of enforcement from federal managers can approach the ambition of goals of a program with the failures of implementation and timidity of reached results.

**Keywords:** Federative Cooperation. Municipal management. National Program of Support to Fiscal and Administrative Management of Brazilian Municipalities (PNAFM).

## *Cuando feds y locals no hablan la misma lengua: un análisis sobre disonancias en la cooperación federativa*

### Resumen

El artículo discute los problemas que pueden surgir en la cooperación federativa entre el nivel central y los municipios, que generan diferencias en relación a los programas ofrecidos. Empíricamente, se analiza el Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM), dedicado a modernizar la gestión municipal, pues ello permite evaluar las visiones contrastantes entre las agencias federales-Ministerio de Hacienda (MF)/Caixa Econômica Federal (CEF) - y los municipios. Teóricamente, el argumento a discutir es que la existencia de posiciones contradictorias entre las agencias federales que ofrecen programas y los gobiernos locales como destinatarios puede generar disonancias federativas que resultan en bajo desempeño en términos de adhesión de los entes subnacionales. Esta es una investigación cualitativa (entrevistas y análisis documental) y cuantitativa (basada en una encuesta a los municipios brasileños y compilación de informaciones de los contratos firmados según informes obtenidos de la CEF). La investigación constató a disonancia federativa se expresó en los números de adhesiones municipales y en las visiones opuestas de los *feds* y *locals*, según las entrevistas con representantes del MF, de la CEF y del municipalismo. En términos de cooperación intergubernamental para la promoción de capacidades estatales municipales, el caso analizado evidencia cómo el optimismo y los recursos de *enforcement* de los gestores federales pueden aproximar la ambição de un programa con las fallas de implementación y timidez de resultados.

**Palabras clave:** Cooperación federativa. Gestión municipal. Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM).

Artigo submetido em 28 de novembro de 2016 e aceito para publicação em 07 de julho de 2017.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395164940>

## **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM**



**Linha de crédito do Ministério da Fazenda para apoiar iniciativas de modernização administrativa e fiscal e fortalecimento institucional dos municípios brasileiros, com Recursos provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.**

**A CAIXA é agente financeiro e co-executor do Programa.**

**S UDEN**

### **INTRODUÇÃO**

A cooperação federativa não é um dado, mas um processo de construção entre esferas de governo. Como tal, demanda e depende da criação de um ambiente político e institucional que aproxime os interesses dos entes nas arenas que materializam as relações intergovernamentais. Eis o tema deste artigo e seu objetivo será discutir como o governo federal brasileiro lidou com esses desafios quando passou a ofertar aos municípios um programa para modernizar sua gestão administrativa e fiscal. O caso empírico é o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), que operou de 2002 a 2012, por meio do Ministério da Fazenda (MF) e da Caixa Econômica Federal (CEF).

O argumento teórico deste artigo é que a existência de posições contraditórias entre agências federais que ofertam programas e os governos subnacionais como destinatários produz baixo desempenho em termos de adesão. No caso do PNAFM, a convivência de visões não coincidentes entre gestores federais e municípios desencadeou resultados pouco alentadores, como será visto, pois, segundo Pressman (1975), a forma como os *feds* conceberam e implantaram o PNAFM influenciou sua acolhida pelos municípios.

Para o MF (BRASIL, 2004), diante das responsabilidades assumidas pelos municípios com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), tornava-se necessário capacitá-los gerencialmente. Os municípios necessitavam ser mais eficientes em seus orçamentos, organizar suas máquinas administrativas, aperfeiçoar seu controle fiscal e aumentar sua capacidade de arrecadação tributária. O PNAFM visava a melhorar a eficiência administrativa, fortalecer a gestão tributária e fiscal e instituir a gestão por resultados, a política de recursos humanos e o planejamento orçamentário com participação social (BRASIL, 2006b).

Para tanto, a União solicitou o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando a gerar equilíbrio fiscal autossustentável em suas três esferas de poder (MF, 2004). As negociações se iniciaram em 1998 e no ano seguinte realizou-se um diagnóstico da gestão fiscal em 50 cidades. Esse estudo embasou a formulação do PNAFM, ao identificar carências no manejo da receita, do gasto público, baixos níveis de arrecadação própria, ausência de códigos tributários, cadastros desatualizados de contribuintes e baixa capacidade para elaborar orçamentos (BRASIL, 2004).

Fonte da imagem: Superintendência Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/Caixa Econômica Federal (Junho/2005).

Em 1999, o Senado Federal autorizou a contratação da operação de crédito junto ao BID e aprovou o Regulamento Operativo do PNAFM. Em maio de 2001 foi contraído o empréstimo da União junto ao BID e o Senado Federal regulamentou as operações de crédito do PNAFM e este iniciou suas atividades em maio de 2002 (BRASIL, 2006a). A fase I recebeu um aporte de US\$ 300 milhões, encerrou as contratações em junho de 2008 e estendeu a execução até o final de 2012. A fase II iniciou-se em 2010, contratou até 2012 e prorrogou-se até dezembro de 2015. Os US\$ 900 milhões previstos reduziram-se à metade e a primeira parcela de US\$ 166 milhões vem sendo executada.

Além desta introdução, o artigo está organizado assim:

- A primeira seção revisa a literatura relacionada ao foco desse trabalho;
- A segunda trata dos procedimentos metodológicos;
- Segue-se com a discussão empírica sobre as dificuldades, para alinhar as visões de gestores federais e representantes do municipalismo em torno do programa; e
- Nas conclusões coteja-se a discussão teórica com a análise do PNAFM, no tocante aos desafios para obter um processo mais harmônico de cooperação federativa em programas nacionais.

## DISSONÂNCIAS ENTRE *FEDS* E *LOCALS* E O IMPACTO SOBRE A ADEÇÃO AOS PROGRAMAS

A discussão aborda duas questões sobre a dissonância federativa entre a União e os entes subnacionais quanto à oferta de programas das agências centrais. Inicialmente, o modelo analítico de Pressman (1975), sobre a relação entre os *feds* e os *locals*. Em seguida, a proposição de Downs (1967), sobre duas síndromes que afetam os gestores federais e municipais e geram um subaproveitamento das oportunidades de cooperação.

Segundo Pressman (1975), para os *feds*, como os gestores municipais só observam a realidade local, justifica-se que os programas sejam formulados sem sua participação. Governos locais desejam recursos, mas não exatamente os programas. São limitados, pois não garantem sua parcela local, visto que são cautelosos em termos orçamentários diante de sua arrecadação tributária. Como são *constraint-seekers* que querem responsabilizar as agências federais pela não adesão aos programas, sua estreiteza de objetivos reduz o alcance das ações.

Para os municípios, como os *feds* estão longe de sua realidade há falhas de concepção que desconsideram heterogeneidades federativas (DERTHICK, 1972). Programas federais preocupam-se em gastar recursos, enquanto os municípios desejam economizá-los. Funcionários federais são ingênuos, pouco práticos e otimistas irrealistas sobre o alcance das ações, pois ignoram as capacidades locais de implementação. Para os municípios, mudanças nas regras desses programas geram desconfiança em face de normas consideradas instáveis e procedimentos burocráticos que geram inflexibilidade de execução (PRESSMAN, 1975).

Esse é um problema, pois a divisão de autoridade entre níveis de governo não permite imposição, mas requer indução à base de condições vinculadas, ainda que os interesses do governo federal e dos municípios possam distinguir-se. O “doador” federal busca mover recursos, informação e *assegurar controle* para as ações serem executadas conforme suas premissas. Os “destinatários” buscam atrair verbas, garantir seu fluxo contínuo e o *desejo de autonomia* sobre os objetivos pretendidos pelo doador (PRESSMAN, 1975). Essa relação conflitiva entre doador e destinatário costuma conduzir ambos a divergirem sobre políticas de financiamento, pois regras de acesso e forma de implantação são objeto de controvérsia.

Nessa situação, o comportamento defensivo pode impactar as escolhas das localidades. Já os municípios menos necessitados e mais afluentes podem ser os que mais aderem aos programas, pois possuem melhores condições de pagamento e os custos das verbas federais disponibilizadas são proporcionalmente menores em seus orçamentos. Esses municípios tendem a exercer melhor sua autonomia quando aderem aos programas, pois seu risco econômico (retenção de receitas ou carência de recursos financeiros) e político (prestar contas localmente) é comparativamente menor.

Assim, a visão de custos antecipados, responsabilidades requeridas e ausência de apoio técnico podem influir nas decisões de adesão dos entes (AGRANOFF e MCGUIRE, 2004). Entretanto, se os dois primeiros fatores são premissas consideradas “duras” para o último item, e resultam de obrigações contratuais, talvez o processo de ajuda seja posto em segundo plano, mesmo que sua necessidade persista. Esse jogo gera cooperação ou conflito, a depender dos “mandatos” ou “imperativos funcionais” dos programas que afetam as escolhas dos municípios. Por isso, “deve ser compreendido que se jurisdições subnacionais concordam e podem beneficiar-se de um programa ou política federal, é mais provável que a sigam e engajem-se em alguma forma de gestão colaborativa” (AGRANOFF, 2001, p. 47).

Os prováveis resultados dessas diferentes perspectivas entre doador e destinatário são duas “síndromes” que buscam minimizar esse problema de forma ineficiente. Para Downs (1967), a *síndrome da violeta murcha* ocorre quando agentes locais têm poucos incentivos para se aproximar do governo federal e reduzem o escopo e o alcance de seus objetivos ao avaliar custos e benefícios. As vantagens da interdependência são postas em segundo plano e dão lugar a comportamentos mais defensivos, mas deixam inexploradas as possibilidades de valer-se dos programas ofertados.

A *síndrome do super-homem*, caracterizada pela concepção centralizada de programas, desconsidera as particularidades federativas ao definir regras uniformes, amplos e “glamorous objetivos” a ser atingidos por metas “ousadas”, mas que contêm interdependências apenas projetadas teoricamente. “Inflação de altos objetivos” que aproxima ambição na concepção com falhas de implementação. O afastamento da realidade municipal facilita aos *federal policy makers* formular objetivos inovadores, pois os fardos serão locais (DERTHICK, 1972). A forma de conceber tais programas lembra um pouco a visão de Willian Riker da ascendência hierárquica da “perspectiva dos líderes nacionais” na definição das prioridades e estabelecimento das condições da barganha federativa. Nesse modelo de federalismo, assume-se que há um delineamento definido de papéis entre as elites centrais e aquelas dos governos subnacionais (BURGESS, 2006).

Um efeito de ambas as síndromes é dificultar a criação de relações intergovernamentais mais cooperativas, pois riscos são calculados pelos atores políticos. No caso da *violeta murcha*, incumbentes locais podem agir de forma mais conservadora, já que “t[ê]m um interesse em preservar o *status quo*, pois desejam sustentar os elementos que os colocaram no exercício do cargo quando tomam decisões” (DOWNS, 1967, p. 219). Em relação ao *super-homem*, trata-se de gerar regras que, ao custo da ineficiência de escala de um programa, podem dificultar sua implantação (DOWNS, 1967). Surgem “constrangimentos estruturais” (PRESSMAN, 1975) que limitam a capacidade de ambos os níveis de governo alcançarem seus objetivos cooperativamente. Ocorre o “efeito das imagens contrastantes”: “visto da perspectiva federal do super-homem, a cautela local aparece como timidez excessiva; visto da perspectiva da violeta murcha, o entusiasmo federal aparece como imprudência. Assim, as imagens são influenciadas pelo lugar dos atores no processo de ajuda” (PRESSMAN, 1975, p. 127).

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este é um estudo de caso teórico-empírico, que visa a gerar explicações (GIL, 2010) sobre o desempenho do PNAFM em termos da baixa adesão municipal. Estudos de caso partem de uma configuração empírica de condições e causas contextuais. Para “explicar resultados históricos específicos, o conjunto de resultados comparáveis ou os processos escolhidos a serem estudados por causa de seu significado para os arranjos institucionais ou para a vida social em geral” (RAGIN, 1987, p. 3).

Busca-se encontrar condições causais que inserem a análise em uma moldura teórica e empírica mais ampla. Neste artigo, o mecanismo explicativo testado é a “dissonância federativa” entre *feds* e *locals* gerada pelas síndromes do super-homem e da violeta murcha (DOWNS, 1967). Mecanismos buscam tornar inteligíveis regularidades observadas nos fenômenos analisados e como eles ocorrem, à luz das hipóteses apresentadas. Por isso, por definição, não demandam explicações, pois são as “últimas causas” para esclarecer resultados (MAHONEY, 2003).

Este é trabalho apoia-se em técnicas quantitativas (utiliza estatísticas descritivas básicas relacionadas ao número de contratos do PNAFM por região, porte populacional e porcentual de financiamento e aplicação de um *survey* com questões fechadas para os 5.570 municípios brasileiros). Esse levantamento foi apoiado pela Associação Brasileira de Municípios

(ABM), Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Frente Nacional de Prefeitos (FNP) (avaliação do questionário/pré-teste, carta de apresentação e o acesso aos municípios pelo *mailing list* que remeteu um *link* para o formulário ser acessado pela internet). Utilizou-se o programa computacional *Survey Monkey*. Aplicou-se a pesquisa entre outubro e dezembro de 2015 e 154 municípios a responderam. Concluída a coleta de dados, o programa computacional disponibilizou uma planilha no formato *Microsoft Excel* com as respostas. Excluíram-se as respostas com margem de erro superior a 10% e menos de 90% de nível de confiança.

Também foram utilizadas técnicas qualitativas neste estudo de caso, tais como a obtenção de dados primários via entrevistas e análise de dados secundários. Quanto a este último, a pesquisa documental (MAY, 2004) valeu-se de duas fontes: a) relatórios de gestão e acompanhamento do PNAFM; b) informações dos contratos entre a União e os municípios obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação junto à CEF (número e tipo de contratos, ano da contratação e os valores de cada projeto, em especial aqueles financiados pelo MF sem as contrapartidas municipais).

O levantamento primário realizou entrevistas semiestruturadas com gestores do MF e CEF responsáveis pela coordenação do programa, dirigentes de entidades nacionais de representação do municipalismo (ABM, CNM e FNP) e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam).

## O PANORAMA DAS ADESÕES MUNICIPAIS AO PNAFM E AS ASSIMETRIAS DE ACESSO

Esta seção discute o PNAFM, considerando os contratos em termos de porte municipal, montantes financiados e localização regional. Na Fase I, foram contratados 61 projetos ampliados<sup>2</sup> (Tabela 1). O Sudeste respondeu por 29,8% dos valores totais (22 municípios), o Nordeste por 32,7% (14 municípios), o Sul por 13,69% (6 municípios), o Centro-Oeste por 11,88% (6 municípios) e o Norte por 9,6% (6 municípios). Ainda que o Sul e o Sudeste, que possuem municípios mais capacitados, tenham recebido mais de 43% do total financiado, houve uma apropriação maior nas demais regiões. Contudo, em relação ao número de contratos, 56,7% concentraram-se nos municípios do Sul e do Sudeste, de modo que a consideração sobre as heterogeneidades federativas (DERTHICK, 1972) não figurou como um parâmetro para a adesão ao programa.

<sup>3</sup> Diante dos diversos níveis de capacidade gerencial, definiram-se dois tipos de projetos (simplificado e ampliado) subdivididos em 18 grupos populacionais. As faixas 1 a 5 (até 50 mil habitantes contratavam a versão simplificada). As faixas 10 a 18 (mais de 150 mil habitantes, a modalidade ampliada) e as faixas 6 a 9 (população entre 50.000 e 150.000 habitantes, um ou outro mediante aprovação do MF). A versão simplificada foi desenvolvida a partir de duas deficiências que o BID e o MF verificaram nos pequenos e médios municípios: a) ausência de automatização nos processos operacionais, deficiência nos sistemas de controle e carência na geração de informação gerencial e para a sociedade; b) baixo nível de capacitação dos administradores gerava deficiência na utilização de instrumentos de gestão e técnicas de atenção à população. Assim, o investimento deveria centrar-se em tecnologia de informação e recursos humanos. Dessa análise desenvolveu-se o chamado “kit-solução” e os programas de capacitação para esse grupo de municípios. Essa ferramenta deveria ser utilizada em grande escala para atender o maior número de localidades. Os projetos simplificados consistiam basicamente na aquisição do conjunto de sistemas aplicativos (CSA) pré-qualificados pelo BID e MF para suprir lacunas de gestão (tributária, financeira, atendimento e ouvidoria, recursos humanos, compras e patrimônio) e concebidos como solução padronizada e de baixo custo (BRASIL, 2004).

**Tabela 1**

**Distribuição dos contratos ampliados por região, porte populacional e percentual de financiamento**

Região	Porte populacional (mil/habitantes)	% financiado	Região	Porte populacional (mil/habitantes)	% financiado
Nordeste (14 cidades)	Alagoas (capital e 1 cidade)		Sul (12 cidades)	Paraná (2 cidades)	
	De 100 a 500: 1 cidade	1,29		De 100 a 500: 1 cidade	1,12
	+ de 500: Maceió	3,31		De 50 a 100: 1 cidade	0,68
	Bahia (capital)			Rio Grande do Sul (7 cidades)	
	+ de 500: Salvador	4,26		De 100 a 500: 5 cidades	5,2
	Ceará (capital e 1 cidade)			De 50 a 100: 2 cidades	0,71
	De 100 a 500: 1 cidade	0,85		Santa Catarina (3 cidades)	
	+ de 500: Fortaleza	6,4		De 100 a 500: 2 cidades	5,61
	Paraíba (capital e 1 cidade)			De 50 a 100: 1 cidade	0,37
	De 100 a 500: 1 cidade	2,28	Centro-Oeste (6 cidades)	Goiás (2 cidades)	
	De 100 a 500: João Pessoa	2,70		De 10 a 50: 1 cidade	0,37
	Pernambuco (capital e 1 cidade)			De 100 a 500: 1 cidade	1,07
	De 100 a 500: 1 cidade	1,07		Mato Grosso (capital e 1 cidade)	
	+ de 500: Recife	3,27		De 100 a 500: Cuiabá	2,16
	Maranhão (capital)			De 100 a 500: 1 cidade	1,39
	+ de 500: São Luís	4,61		Mato Grosso Sul (capital e 1 cidade)	
	Rio Grande do Norte (capital)			+ de 500: Campo Grande	3,14
	+ de 500: Natal	2,91		De 100 a 500: 1 cidade	1,22
	Sergipe (capital e 2 cidades)		Norte (6 cidades)	Amazonas	
	De 100 a 500: Aracaju	2,35		+ de 500: Manaus (capital)	4,33
	De 50 a 100: 1 cidade	1,04		Amapá (capital e 1 cidade)	
	De 10 a 50: 1 cidade	0,37		De 100 a 500: Macapá	1,28
	Espírito Santo (1 cidade)			De 50 a 100: 1 cidade	0,77
De 100 a 500: 1 cidade	0,69	Pará (1 cidade)			
Rio de Janeiro (2 cidades)		De 50 a 100: 1 cidade		0,38	
De 100 a 500: 1 cidade	1,80	Roraima (capital)			
+ de 500: 1 cidade	2,22	De 100 a 500: Boa Vista		1,26	
Minas Gerais (capital e 6 cidades)		Tocantins (capital)			
+ de 500: Belo Horizonte	4,23	De 100 a 500: Palmas	1,58		
De 100 a 500: 4 cidades	5,78				
De 50 a 100: 2 cidades	0,86				
São Paulo (11 cidades)					
+ de 500: 2 cidades	5,45				
De 100 a 500: 6 cidades	6,76				
De 50 a 100: 3 cidades	2,01				

Fonte: Elaborada pelos autores com base no Protocolo SIC 16853006290201599, de 10.09.2015- MF.

Nota: São 60 municípios, pois Joinville contratou 2 projetos. No cálculo, considerou-se apenas a parcela financiada pelo BID, sem a contrapartida local, pois esse indicador avalia melhor a lógica de empréstimos aplicada no programa.



Quanto ao perfil dos municípios, 15 capitais responderam por 45,8% dos valores totais contratados, sobretudo no Nordeste, o que está associado à assimetria de acesso em favor das localidades mais afluentes. Em princípio, estas têm maior capacidade de implementar ações comparativamente às menores. Portanto, houve uma seleção adversa: municípios mais aquinhoados financeira e administrativamente foram aqueles que contrataram preferencialmente, o que gerou uma assimetria de acesso, já que a adesão é voluntária. A modalidade ampliada atendeu 9,8% dos 612 municípios com mais de 50 mil habitantes, sendo 25% de capitais.

Na modalidade simplificada, o investimento representou 1,2% do total aplicado na versão ampliada o que, em termos de cooperação intergovernamental, foi completamente desproporcional. Ainda que capitais e grandes municípios possuam demandas mais complexas, os que têm até 50 mil habitantes representam 89% dos 5.570 municípios brasileiros. Contudo, Relatórios do programa justificavam que, na modalidade ampliada, as localidades atendidas compreendiam cerca de 13% da população brasileira e 17% do produto interno bruto (PIB). Todavia, as faixas 1 a 5 do PNAFM representavam 45,3% da população nacional (IBGE, 2010).

Uma medida melhor para essa distribuição federativa seria a evolução da receita bruta municipal que, nas cinco faixas, entre 1998-2007, cresceu para 27,2% do total nacional (BRASIL, 2008a; 2008b). Assim, 60 municípios responsáveis por 73% dessa receita apropriaram 98,8% do total dos valores na fase 1. Portanto, a cooperação federativa para promover capacidades estatais a inflexão do PNAFM não favoreceu os menores municípios. Nessa linha, já na fase 2, a cidade de São Paulo, que tem capacidade própria para ações de modernização, tomou os últimos R\$ 25 milhões, mas desejava mais R\$ 50 milhões (equivalente a 1/6 do orçamento total). Quanto à essa questão:

*A gente [CEF] realmente pensou nas cidades pequenas, mas não foi atingido esse objetivo. [...] Na fase 1, a gente viu alguns, mas também vimos que os maiores foram melhor atendidos. [...] É aquela cultura dos vários brasis dentro do Brasil [em relação] à capacidade do município. Querer pegar um município pequeno e fazer aquela engrenagem rodar não deu certo, como ocorreu na primeira fase, e aí a gente foi para outro público [das capitais e grandes municípios]. (Entrevista 5)*

A modalidade simplificada atingiu 3,0% de sua meta (21 municípios/703 projetos), o que representou 0,4% do total das 4958 cidades com até 50 mil habitantes (IBGE, 2010). Sua adesão não foi a realidade para cidades de estados menos desenvolvidos (4 contratos na Paraíba, 6 no Mato Grosso do Sul e 2 no Mato Grosso) e o restante disperso em Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Goiás. Esses números estão em linha com os argumentos da síndrome da violeta murcha. A intenção de atingir massivamente localidades com até 50 mil habitantes não logrou êxito e essa realidade não passou despercebida pelo MF:

Um dos grandes revezes do PNAFM diz respeito aos projetos nos municípios com população abaixo de 50 mil habitantes. Esses municípios [...] eram direcionados a adquirir o chamado Kit Solução [...]. Concluiu-se que esse modelo, imaginado como viabilizador de modernização administrativa nos municípios com população até 50 mil habitantes, demonstrou-se absolutamente ineficaz. Foram poucas adesões num universo de mais de 5 mil municípios, e com projetos efetivamente executados [...] (BRASIL, 2007, p. 41).

Contudo, a conclusão da inefetividade dessa modalidade foi seguida na fase 2 pelo abandono desse público, o que reforçou ainda mais as assimetrias de acesso em detrimento dos menores municípios. Com sua formatação baseada na adesão voluntária e contrapartidas elevadas de 50% do valor financiado, o programa direcionou-se para um público mais seleto de municípios em termos de capacidades instaladas que, ao fim e ao cabo, filtrou as potenciais candidaturas. Com efeito, o PNAFM esteve longe de ser uma alternativa para apoiar o fortalecimento da gestão municipal e ampliar sua autonomia financeira por meio da cooperação federativa. O que se viu foi um comportamento mais defensivo diante dos efeitos considerados sobre as finanças municipais com a expectativa de custos e retornos. Na fase 2, os recursos seriam alocados considerando a maturidade da gestão municipal, prioritariamente em capitais (BRASIL, 2014), o que aprofundou ainda mais a assimetria de acesso em favor das capitais e dos grandes municípios (Tabela 2).



**Tabela 2**

**Distribuição dos contratos ampliados por região, porte populacional e percentual de financiamento**

Região	Porte populacional (mil/habitantes)	% financiado	Região	Porte populacional (mil/habitantes)	% financiado
Nordeste e Centro-Oeste (6 cidades)	Ceará (capital e 1 município)		Sul e sudeste (16 cidades)	Rio de Janeiro (2 municípios e capital)	
	De 50 a 100: 1 cidade	1,93		De 100 a 500: 2 cidades	4,16
	+ de 500: Fortaleza	14,23		+ de 500: Rio de Janeiro	19,9
	Pernambuco (1 município)			São Paulo (4 municípios e capital)	
	De 50 a 100: 1 cidade	0,95		+ de 500: São Paulo	10,17
				+ 500: 1 cidade	10,17
				De 100 a 500: 3 cidades	2,01
	Rio Grande do Norte (1 município)			Santa Catarina (7 municípios e capital)	
	De 100 a 500: 1 cidade	2,69		De 100 a 500: 2 cidades	6,43
				De 10 a 50: 6 cidades	3,23
	Mato Grosso do Sul (capital)				
+ de 500: Campo Grande	10,17				
Distrito Federal					
+ de 500: capital	11,95				

Fonte: Elaborada pelos autores com base no Protocolo SIC 16853006290201599, de 10.09.2015- MF.

Nota: No cálculo considerou-se apenas parcela financiada pelo BID, sem a contrapartida local, pois esse indicador avalia melhor a lógica de empréstimos aplicada no programa.

A estratégia foi menos incentivar maciçamente a elaboração de projetos e mais orientar aqueles municípios que manifestaram interesse no PNAFM (BRASIL, 2010). A posição implícita da fase 1, em favor dos maiores municípios, foi assumida explicitamente na nova etapa. Manter o discurso do programa como via para fortalecer o pacto federativo por meio da modernização da gestão municipal perdeu sentido. Comparado à fase 1: a) cresceu a participação do Sul e do Sudeste (72,8%), regiões com municípios mais alinhados à meta de atender prefeituras mais capacitadas; b) as capitais ampliaram sua participação para 70,2% do total financiado; c) 3 municípios contrataram pela segunda vez (Fortaleza-CE e Jacareí-SP e São Bernardo-SP e consumiram 23% do total disponível (por que não atender outras cidades interessadas que não haviam acessado a fase 1?); d) a exceção foram 5 municípios catarinenses de até 50 mil habitantes considerados “maduros”. A fase 2 aprofundou a concentração regional (municípios do Sul e do Sudeste) e intrarregional (priorizou capitais e maiores cidades) e ampliou a assimetria de acesso para os municípios vistos como mais aptos.

Nas 2 fases, houve 106 projetos em 101 municípios (80 ampliados e 21 simplificados, equivalentes a 1,81% dos 5.570 municípios do Censo Demográfico de 2010), sendo 61% nas regiões Sul e Sudeste e 39% nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Isso indica a inflexão do programa de atender os “mais capazes”, pois informações da gestão municipal na Pesquisa de Informações Básicas Municipais/IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IpeaData), Finanças do Brasil (Finbra/STN) mostram que nas duas primeiras regiões a performance administrativa e financeira média supera especialmente as regiões Norte e Nordeste.

Esse desempenho do PNAFM não pode ser desvinculado de suas regras, pois, segundo Wright (1988), uma das possibilidades de intercâmbio na cooperação federativa é o “jogo da fórmula”: a ponderação sobre as regras inseridas em programas federais e o que elas possibilitam de barganha, flexibilidade e ajustes para ampliar adesões. No caso do PNAFM, sua estrutura de adesão impunha muitas regras a cumprir, o que não deixou de ser um fator a influenciar sua eficácia em termos de municípios participantes. Essa é uma das consequências que, nos governos locais, decorre de “problemas organizacionais” (PRESSMAN, 1975) que se configuram como barreiras para obter esse apoio.

A questão é saber se esse preço do federalismo vale o que se cobra diante dos efeitos na cooperação intergovernamental, pois exigências de acesso podem gerar induções negativas que afastem os entes interessados. Por isso, a calibragem entre regras e incentivos de adesão importa não apenas para obter maior cooperação, mas também pela possibilidade de reduzir as desigualdades federativas. Não sendo assim, os estímulos do programa acabaram sendo apropriados de forma invertida: menos pelos potenciais interessados em termos de *necessidade*, mas mais pelos municípios mais afluentes e com *possibilidade* de ajustar-se às regras.

Por fim, há enorme desinformação sobre o programa: segundo o *survey*, apenas 20,8% dos municípios conhecem o PNAFM<sup>3</sup>. Como gerar cooperação federativa se o programa é desconhecido por cerca de 80% dos municípios? Considerando a visão grandiosa que o programa propôs, a considerar pela baixa adesão, seu êxito na modernização da gestão municipal foi reduzido. Aborda-se esse tema da próxima seção enfatizando as razões da dissonância federativa e as visões divergentes dos *feds* e os *locals* sobre o programa.

## O OTIMISMO DO PNAFM E A REALIDADE DAS ADESÕES MUNICIPAIS: AS VISÕES CONTRASTANTES DOS GESTORES FEDERAIS E MUNICIPALISMO

Esta seção discute as leituras pouco coincidentes entre os gestores do programa e aquelas da/do ABM, CNM, FNP e IBAM. As avaliações oficiais foram mais otimistas, conforme se ilustra por 4 passagens nos relatórios do PNAFM:

O conjunto todo (contratos firmados, em processamento e com adesão formalizada) supera o limite de US\$ 300 milhões previstos para a primeira fase do Programa. Esse fato, aliado às demais ações em andamento, favorece a expectativa de breve atingimento do volume de subcontratações previstas (BRASIL, 2006a, p. 29).

O aperfeiçoamento da gestão administrativa e fiscal, em todo o País, é uma meta que o Ministério da Fazenda vem perseguindo com sucesso há mais de vinte anos e essa trajetória não pode ser abandonada (BRASIL, 2006c, p. 21).

[Em relação a 13 novos projetos ampliados] vale ressaltar a expressividade dos municípios, vários deles capitais de estados ou mesmo municípios polos regionais, que poderão influenciar suas adjacências (BRASIL, 2007, p. 36).

A expectativa é de que, em curto prazo, as contratações de subempréstimo atinjam o valor da primeira etapa do Programa, o que permite antever um cenário de modernização e mudança dos modelos de gestão municipal, rumo a uma situação de desempenho fiscal autossustentável e de equilíbrio nas contas municipais (BRASIL, 2006a, p. 45).

Como visto, as metas de contratação foram respondidas de forma mais contida pelos municípios. Pelo desenho inicial, o programa visava a atingir mais de 3.700 municípios<sup>4</sup>, o que se mostrou inviável. Acabou definindo-se um público potencial de 300 municípios médios com alguma capacidade instalada para os projetos ampliados. Contudo, avaliava-se que as maiores demandas seriam de projetos simplificados, porém, os menores municípios foram os que menos aderiram (Entrevista 1). Essa leitura sobre a performance projetada para o programa é ilustrativa do encontro contraditório entre a síndrome do super-homem e a síndrome da violeta murcha. Enquanto os *feds* conceberam, de forma centralizada, o desenho e as metas do PNAFM, os *locals* se comportaram de forma bem menos efusiva. O diagnóstico do BID/MF definiu uma “solução antes dos problemas” e, irrealisticamente, julgou que os dilemas gerenciais desse público eram conhecidos e capazes de ser atendidos. Essa visão foi facilitada em face desses *federal policy makers* estarem afastados da realidade municipal para formular objetivos cujos encargos seriam repassados para esses entes.

<sup>4</sup> Dado o grande desconhecimento do PNAFM, as demais respostas não têm validade amostral. Nessa questão, houve 154 respostas e apenas 32 conhecem o programa. A amostra é similar à distribuição populacional municipal: pelo Censo 2010, 89% têm até 50 mil habitantes (linha de corte dos projetos simplificados), na pesquisa esses são 83%. A amostra dessa resposta possui 95% de confiança e margem de erro de 8%. O questionário está disponível no final deste artigo (apêndice).

<sup>5</sup> Esse número não coincide com as metas oficiais, mas se manteve a informação do entrevistado, pois a referência aos 3.512 de projetos simplificados previstos nas 3 fases do programa expressa a visão otimista de sua concepção.

Mesmo para os gestores federais, o modelo simplificado se mostrou pouco aderente à realidade, pois as cidades tinham baixa capacidade tributária, eram muito dependentes financeiramente das transferências federais e possuíam várias carências gerenciais. Sendo esse o foco do PNAFM, e diante da falta de capacidade local, como tornar o conjunto de sistemas aplicativos (CSA) um instrumento eficaz? E as pessoas para operá-lo? (Entrevista 1). Em linha com Pressman (1975), os formuladores do programa mostraram-se, em certa medida, ingênuos sobre as condições e possibilidades das localidades, pouco práticos e, portanto, irrealistas sobre o alcance das ações, pois ignoram as capacidades de sua implementação.

Havia uma avaliação otimista que a capilaridade territorial da CEF facilitaria atender, sobretudo, os pequenos municípios, mas muitos desses falavam: “não quero saber disso não”. Em 2009, já na segunda fase, o MF concluiu: “realmente não dá para atender todo mundo”. Nos menores municípios, com R\$ 400 mil (valor de referência dos projetos simplificados), não seria possível modernizar sua gestão, pois após a compra do CSA seria necessária assistência e capacitação técnica, mas as empresas credenciadas não tinham como atender a demanda. O comando dos *feds* para que essa ferramenta informatizada fosse utilizada nacionalmente exemplifica a ambição da concepção com as falhas na implementação (DERTHICK, 1972) e continha interdependências entre a CEF e MF apenas teoricamente apoiadas.

Em um país com mais de 5 mil municípios e distintos níveis de maturidade, a proposta de um programa “no atacado” não logrou êxito. Falar às cidades o que deveriam fazer misturou paternalismo e um padrão centralizado de “cima para baixo” (Entrevista 1). Segundo Agranoff (2001), os imperativos funcionais do programa não apenas incidiram sobre as escolhas dos municípios, como a avaliação de seus benefícios não conduziu a bom termo a busca da cooperação federativa.

Essa avaliação é similar à do municipalismo (Entrevista 4): são muitos interlocutores e alguns se julgam melhores que os outros e, de seus gabinetes, acham que a forma que eles pensaram é a melhor, mas esquecem de combinar com quem vai executar. O governo federal desconfia dos municípios como executores. Eles acreditam que os seus programas podem fortalecê-lo como executor, sempre gerando uma relação de subordinação, uma relação de dependência, uma relação de “vou dizer como é que é” (Entrevista 7). Assim, no PNAFM valeu a máxima ou você aceita como eu estou te propondo ou não há acesso, na linha da visão dos *feds* que veem gestores subnacionais como *middlemen* (WRIGHT, 1988). De fato, na criação e gestão do programa, inexistiu qualquer discussão federativa. Essas características do programa servem para apoiar os argumentos da síndrome do super-homem pela ótica da definição centralizada de regras uniformes, da perspectiva das agências federais – MF e CEF – e de glamorosos objetivos (PRESSMAN, 1975) a serem atingidos.

Quanto ao desempenho, o programa foi moldando uma avaliação oposta à expansão quantitativa, baseada na visão *standard* dos municípios, ao priorizar a qualidade do atendimento. Concluiu-se que seria melhor reduzir a demanda do que tentar atender mais de 3 mil municípios e não conseguir, sem contar a limitação de recursos (Entrevista 1). Para o municipalismo, o número de contratos mostra que o programa não foi direcionado a todos, o que requer avaliar seus objetivos: era para todo país ou apenas para as grandes cidades? Se era para esse público, o PNAFM cumpriu seus propósitos, mas se visava a melhorar a gestão de forma geral, deixou muito a desejar (Entrevista 4).

Havia acordo que municípios precisavam modernizar-se, mas nem todos podiam fazê-lo por meio de programas como o PNAFM. Assim, a quantidade daqueles atendidos deixou de afligir o MF e o BID. Dentre as razões dessa inflexão estava a dependência significativa do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para muitas localidades que deveriam avaliar outros meios de captar recursos, pois havia como viabilizar “dinheiro de graça” (p. ex., por meio de convênios). Entretanto, se os municípios não sabiam captar esse tipo de recurso, porque “*pegariam um dinheiro que vai comprometer sua receita futura?*” (Entrevista 1)<sup>5</sup>. Portanto:

*[Se] eu [município] não sei pegar dinheiro de graça e prestar contas do dinheiro [...] eu não sei pegar um empréstimo onde eu vou ter que pagar [...] Por quê? Porque os pequenos municípios brasileiros não têm capacidade de se pagar com esse tipo de empréstimo. Se eu pego esse empréstimo para melhorar a arrecadação própria, eu vou ter que cobrar do meu próprio município. E qual é a capacidade da população em pagar isso? Então, é aquele negócio, a gente precisa ter nível de maturidade para pegar determinados instrumentos que estão disponíveis. E nível de maturidade é saber controlar, saber prestar contas, saber calcular retorno daquilo que você vai fazer. [...] E aí a gente corre o risco de sempre pensar “ah, a quantidade”, mas não é por aí. Tem que ver assim: eu preciso atender aos municípios, mas qual é a necessidade desses municípios? (Entrevista 1)*

<sup>5</sup> Contratualmente, o FPM era a garantia do município junto à CEF.

Essa visão dos *feds* vai na direção de caracterizar os municípios como *constraint-seekers* que desejam responsabilizar as agências federais pela não adesão aos programas, além de evidenciar sua estreiteza de objetivos focada em sua realidade financeira e de gastos.

Ainda que pouquíssimos municípios menores tenham contratado o programa, concluiu-se que a imensa maioria não possuía perfil e maturidade para um compromisso desse tipo. Assumir um projeto com essas características demandava cobranças, pois é preciso gerar resultados, o que fazia muitos prefeitos pensarem: “poxa, espera aí, por que eu vou me amarrar?” (Entrevista 1). Por outro lado, cabe aos prefeitos demonstrar disposição para melhorar a gestão, pois ainda há receio de aumentar a arrecadação tributária em função da oposição da sociedade, em especial nas menores municipalidades (Entrevista 3). Esse é, segundo Pressman (1975), o “efeito das imagens contrastantes”: visto da perspectiva federal do super-homem, a cautela local aparece como timidez excessiva.

A visão do municipalismo é diferente: a CEF opera como agente financeiro e a exigência sobre a capacidade de pagamento municipal é idêntica àquela aplicada às empresas privadas.

*Esse tipo de enquadramento, baseado em fórmulas de financiamento empresarial, elimina muitos municípios. Não cabem para os municípios, pois os métodos de arrecadação e capacidade de pagamento não se medem dessa maneira. [...] Quando eu fui prefeito, eu tive de convencer a Caixa do que era a capacidade de pagamento de um município.* (Entrevista 3)

Pela ótica dos *locals* e da *violeta murcha*, incumbentes locais se postaram diante do programa de forma mais conservadora, optando por preservar o *status quo*, dada a preocupação de riscos econômicos e políticos que, no caso de insucesso, demandariam explicação à sociedade local, especialmente nos menores municípios. Segundo Agranoff e McGuire (2004): a visão de custos antecipados, responsabilidades requeridas e ausência de apoio técnico influíram nas decisões municipais de adesão.

Para os gestores federais, o Ministério das Cidades mostra que existem outras fontes de recursos acessíveis às menores localidades. Contudo, é preciso que a “outra ponta” (as cidades) veja que há “um leque de oportunidades [que] 90% dos prefeitos conhecem e [...] porque eles não correm atrás? [...] Não são três instâncias diferentes? Quando interessa eu sou unidade federativa independente, mas quando não, eu quero usar você como meu pai” (Entrevista 1). Em resumo, disposição e organização municipal são pré-requisitos fundamentais, pois as oportunidades existem. Entretanto, contrariamente a buscar caminhos, havia uma grita generalizada, uma vez mais reforçando a síndrome do super-homem. Por exemplo, na concessão de operações de crédito e financiamentos:

*[Para] o Tesouro Nacional conceder essa autorização [...] vai observar [...] os limites de endividamento, [e] você precisa preencher uma série de requisitos. E eles falam que é difícil preencher. Ora, é difícil preencher por que eles não leem. Aí precisa do demonstrativo fiscal, precisa das certidões. Isso dá trabalho? Dá trabalho. Isso é burocrático? É burocrático. Mas está na legislação. Pode desburocratizar? Aí já é uma questão dos prefeitos [...] se unirem tentar modificar isso na legislação. Coisas que a gente não vê. Eles reclamam, reclamam e reclamam, mas os principais representantes desses atores não estão preocupados. Eles vão falar assim: “olha, eu vou pedir para liberar [no Congresso Nacional] a questão de não verificar o limite de endividamento.”* (Entrevista 1).

Nessa questão, a avaliação do municipalismo é distinta (Entrevista 4): a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é um gargalo que “trancava” para liberar as certidões necessárias para o município contratar a operação de crédito, pois demorava na análise da documentação. O tempo decorrido desde a demanda inicial, em alguns casos, defrontava-se com situações como final de mandatos ou mudanças de prioridade, conforme se alterava a situação fiscal municipal, o que requeria atualizar as comprovações legais requeridas. Ademais, havia um “manancial de documentos que tinham que ser anexados ao pedido do financiamento” (Entrevista 3). Para os municípios, as regras geravam desconfiança por ser vistas como procedimentos burocráticos inflexíveis e difíceis de atender (PRESSMAN, 1975). Por fim:

*Tudo isso custa dinheiro e os municípios menores não tinham essa capacidade que possuíam os grandes. Eles contratavam consultorias para ajudá-los a elaborar essas coisas [...]. Aí se montava isso e se encaminhava ao banco, porém, demorava um ano, dois anos, dois anos e meio para chegar uma resposta. [...] Então, por mais técnica que seja a execução do programa [...], tem que ter um pouco de visão que precisa de um tempo razoável para que as coisas aconteçam.* (Entrevista 4)

Para o municipalismo, sobre a atuação da STN na contratação do programa:

*[A] dificuldade de contratar existe do exagero de tecnocracia imposta pelo regime nacional. E aí os prefeitos foram muito claros: para consertar isso não existe esse discurso “ah, vamos sensibilizar o Tesouro para diminuir o número de demandas”. [...] Não existe sensibilizar o Tesouro. O que existe é: “como é que essas regras são construídas?” As regras do Tesouro, [que se dizia que iriam] construir um “ritual” para as operações de crédito, [...] são construídas exclusivamente para o Tesouro, com assessoria dos órgãos controle. Podem servir para os entes internacionais sobre como deve ser operada a contratação ou não. [...]. E aí perde validade na documentação das prefeituras e tem que renovar tudo de novo. É uma dificuldade imensa. Olha, esse sistema foi construído de uma situação fiscal do país que interessava não emprestar, não operar. Foi feito para não funcionar [...]. (Entrevista 6)*

Observa-se, na visão dos *locals*, o efeito das “imagens contrastantes” influenciada pelo seu lugar junto ao MF e à CEF que lhes parecia conter poucos incentivos para aderir ao programa. As vantagens da interdependência federativa por meio do programa foram postas em segundo plano e deram lugar a comportamentos mais defensivos.

A relação com a CEF também entra no rol de problemas, pois:

*[...] tem gente que fala a “Caixa faz isso, a Caixa faz aquilo”, e aí chega outro município e diz que a Caixa não faz nada daquilo. O problema não é da Caixa, o problema é do município. Na verdade, a Caixa quer ajudar o município. (Entrevista 2)*

Para o municipalismo havia um grave problema na CEF, pois como braço executor do governo da maioria dos convênios não dispõe de estrutura adequada para responder à absurda demanda a ser atendida. Por essa razão, havia problemas entre o município e a CEF, sendo esse outro gargalo do programa, pois esse foi assumido como mais uma oferta de serviços, mas não como uma prioridade de sua ação. (Entrevista 4).

Em relação às garantias contratuais, as visões dos *feds* e do municipalismo novamente se opõem. Por que os municípios culpam o FPM? Por que não buscam reduzir a dependência do FPM para ampliar seus recursos próprios? Por que têm de estar sempre dependendo dos outros? (Entrevista 1). Entretanto, para os *locals*, o FPM é o único recurso livre de que o município dispõe e, diante de qualquer ameaça de retenção, o prefeito pensa muito em oferecê-lo como garantia. Então, os prefeitos ponderam imensamente antes de assinar um contrato com essas regras, mesmo que seja uma garantia do banco (Entrevista 4). Em linha com Pressman (1975), visto da perspectiva da violeta murcha, na avaliação de custos e benefícios, assumir esse compromisso como exigência contratual aparece como imprudência dos *feds*.

Quanto às condições de pagamento<sup>7</sup>, as avaliações seguem distintas. Para os gestores federais, os custos são baixos (projetos podem durar até 5 anos, ser amortizados em 16 anos, possuem prestações semestrais e juros anuais de 4,1%) (Entrevista 1). Na visão dos *locals*, o programa era “uma ameaça para o município porque ele era indexado em dólar” (Entrevista 5). Conforme uma das entidades municipalistas:

*[...] a gente sempre discutiu isso [...], pois se tratava de um dinheiro muito caro, já que é um dinheiro internacional do BID. Quando o dólar estava baixo valia a pena para o município, já quando [...] sobe a taxa de juros fica muito alta. (Entrevista 5)*

Por fim, quanto à estrutura do programa, houve tensão entre o enquadramento dos municípios às regras de utilização dos recursos e à busca de autonomia dos prefeitos para atender suas prioridades. A aplicação dos recursos deveria ocorrer da seguinte forma: capacitação (10% a 30%), consultoria para sistemas informatizados (10% a 30%), aquisição e instalação de *hardware* (0% a 30%), equipamentos de apoio e bens móveis (0% a 20%), infraestrutura (construção, reforma e adequação de ambientes físicos como praças de atendimento ao cidadão) (0% a 20%) e programas de ajuste do efetivo de pessoal (0% a 15%). Ao final da fase 1, capacitação consumiu 8,6%, consultoria 35,7%, equipamentos de informática 29,4%, infraestrutura 15,3%, apoio de comunicação 11,1% e ajuste de quadro de pessoal 0,0% (BRASIL, 2012).

O MF e a CEF buscaram *assegurar controle* na execução do PNAFM; já os municípios buscavam recursos, mas *desejavam autonomia* em sua implementação (PRESSMAN, 1975). Esse é mais um exemplo das “imagens contrastantes” entre *feds* e *locals* decorrentes

<sup>7</sup> Quatro anos de carência para iniciar o pagamento, incluído o prazo de execução, 16 anos de amortizações semestrais e saldo devedor atualizado pela variação cambial.



dos “imperativos funcionais” do programa – políticas de financiamento, regras de acesso e forma de implantação – foram objeto de controvérsia. Com efeito, esses conflitos impactaram a possibilidade de obter uma cooperação federativa mais profícua.

Os prefeitos preferiam gastos “visíveis”, pois “recursos humanos” responderam por apenas 8,6% do total executado. “*Os prefeitos gostam de recursos que vão diretamente para as obras, para a ação pública direta. Nesse caso, são recursos que vêm para qualificar a [...] capacidade de gestão [que] nem sempre entra na cabeça dos prefeitos*” (Entrevista 5). Não é diferente do que argumenta um gestor federal: os prefeitos desejam recursos para obras e o MF dizia: “*Olha, então você está no programa errado, pois este é um programa de modernização e não para a construção*” (Entrevista 1). Essas diferenças obrigaram o MF a uma supervisão constante para ajustar o perfil dos gastos municipais às regras e esses, por sua vez, buscavam ampliar sua autonomia na utilização dos recursos.

## CONCLUSÕES

Foi visto como e por quê ocorreram dissonâncias entre os gestores federais e os municípios sobre o PNAFM. Os *feds* centralizaram a forma como o programa foi constituído e controlaram sua implementação. Os municípios desejavam obter mais autonomia na contratação, obtenção dos recursos e meios de utilizá-los. Nesse processo truncado, as relações intergovernamentais em torno do PNAFM não viabilizaram acordos cooperativos entre a União e os municípios. O vácuo causado por formas mínimas de pactuação foi aproveitado, sobretudo, por capitais e grandes cidades, de modo que a promoção de capacidades estatais, em termos da cooperação federativa, não foi um resultado desse formato de programa. Ademais, a visão otimista do nível federal, com metas que se mostraram irreais, foram cautelosamente respondidas pela não adesão massiva dos municípios, especialmente dos menores.

Portanto, ainda que o federalismo cooperativo partilhe programas, a barganha sobre suas regras pode gerar incentivos à cartelização e monopólio de acesso (ELAZAR, 1994). Esse resultado pode ocorrer quando governos que possuem mais capacidades políticas e estatais reforçam suas posições na arena federativa onde a *politics* se decide e as *policies* são formuladas. Aqueles detentores de quadros profissionais qualificados, estrutura administrativa organizada e boa gestão orçamentária possuem melhores condições de operar cooperativamente com as agências federais (GRODZINS, 1984). Entretanto, isso pode contribuir para gerar assimetrias de acesso aos programas e reforçar desigualdades existentes entre os entes subnacionais.

Os números de adesões municipais também expressam a dissonância entre as visões dos *feds* e dos *locals* conforme as falas opostas dos representantes do MF e CEF e aquelas do municipalismo. Aproximar as visões se mostrou uma dificuldade ao visar à busca de interesses mútuos. Em termos da cooperação intergovernamental para promover capacidades estatais municipais, os efeitos não poderiam ser mais deletérios, pois no PNAFM a pactuação federativa gerou resultados pouco expressivos.

A diferença de posições entre os *feds* e os *locals* mostra como as tensões entre visões contrastantes podem gerar problemas na cooperação federativa. Essa possibilidade aumenta em políticas nas quais o acesso é voluntário, a avaliação de seus custos e benefícios pode dificultar adesões locais e gerar perdas na cooperação intergovernamental. Como há efeitos políticos, vale identificar os atores que conduzem esse processo e seu *lôcus* institucional: profissionais que dialogam com suas contrapartes subnacionais ou “tecnocratas” que moldam iniciativas ofertadas aos entes? (WRIGHT e STENBERG, 2007). Assim, diretrizes administrativas podem apresentar aos participantes de programas federais tanto oportunidades como problemas (WRIGHT, 1988).

Nesse sentido, o resultado da cooperação federativa pode ser oposto ao que propugna sua visão mais benigna, pois pode incentivar ações mais defensivas dos entes subnacionais. Pode ser estimulado o comportamento “calculativo”, que pondera custos e benefícios de acessar um programa (AGRANOFF e MCGUIRE, 2004). A autonomia local, peça chave na engrenagem dos sistemas federais, pode transformar-se em uma estratégia de defesa diante da avaliação dos problemas que podem advir do acesso de uma política emanada da União. Portanto, a existência de *policy-making systems* ou *subgovernments* (WRIGHT, 1988), importa, pois os proponentes da política podem adquirir substancial influência para moldar o caráter da cooperação intergovernamental. Esses atores são agências públicas que constituem um campo de interesses e combinam razoável autonomia funcional a uma grande capacidade de *enforcement* para moldar regras.

A convivência contraditória das síndromes do super-homem e da violeta murcha constrangeu a cooperação federativa. A maioria dos municípios deixou de buscar apoio governamental e optou por um comportamento mais defensivo, que deixou inexplorada a possibilidade de valer-se do PNAFM. O caso analisado evidencia como o otimismo e a *capacidade de enforcement* dos gestores federais pode gerar uma combinação pouco virtuosa de “inflação de altos objetivos” (DERTHICK, 1972) que acaba aproximando ambição da concepção a falhas de implementação e timidez de resultados.



## REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, R. Managing within the Matrix: do collaborative inter-governmental relations exist? *Publius: The Journal of Federalism*, v. 31, n. 2, p. 31-56, 2001.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Negotiating in intergovernmental management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 4, p. 495-512, 2004.
- BRASIL. **O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros: 1ª fase.** Documento do Projeto BRA/04/033. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2004.
- BRASIL. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.** Relatório de acompanhamento janeiro-junho 2006. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2006a.
- BRASIL. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.** Relatório de acompanhamento julho a dezembro de 2006. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2006b.
- BRASIL. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.** Relatório de gestão 2006. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2006c.
- BRASIL. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.** Relatório de gestão 2007. Brasília, DF: Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2007.
- BRASIL. **Perfil e evolução das finanças municipais 1998-2007.** Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008a.
- BRASIL. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.** Relatório de Gestão 2008. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2008b.
- BRASIL. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.** Relatório de acompanhamento janeiro a dezembro de 2010. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2010.
- BRASIL. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.** Relatório de acompanhamento julho-dezembro. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2012.
- BRASIL. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros: 2ª fase.** Relatório de progresso. Julho a dezembro de 2014. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2014.
- BURGESS, M. **Comparative federalism: theory and practice.** London/New York: Routledge, 2006.
- DERTHICK, M. **New towns in-town.** Washington, DC: The Urban Institute, 1972.
- DOWNS, A. **Inside bureaucracy.** Boston, MA: Little, Brown & Co., 1967.
- ELAZAR, D. **Federalism and the way to peace.** Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, 1994.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GRODZINS, M. **The American system: a new view of government in the United States.** Chicago, IL: Rand McNally & Co., 1984.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- MAHONEY, J. **Tentative answers to questions about causal mechanisms.** Evanston, IL: Northwestern University, 2003. Não publicado.
- MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos.** 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- PRESSMAN, J. L. **Federal programs and city politics.** Berkeley, CA: University of California Press, 1975.
- RAGIN, C. C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies.** Jackson, CA: University of California Press, 1987.
- WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations.** Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1988.
- WRIGHT, D.; STENBERG, C. W. Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management: the origins, emergence, and maturity of three concepts across two centuries of organizing power by area and function. In: RABIN, J.; BARTLEY, W.; MILLER, G. J. **Handbook of public administration.** London/New York: CRC Press, 2007.

## ENTREVISTAS

---

Entrevistado 1 - Coordenador-Geral de Programas e Projetos de Cooperação (MF).

Entrevistado 2 - Gerente executivo da Gerência Nacional Pessoa Jurídica Pública (CEF).

Entrevistados 3 - Gerência Nacional de Programas e Políticas Públicas (CEF).

Entrevistado 4 - Coordenador de Estudos Técnicos da CNM.

Entrevistado 5 - Presidente da ABM.

Entrevistado 6 - Diretor Executivo da FNP.

Entrevistadas 7 - assessoras do Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

### Eduardo José Grin

Ph.D. em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP); professor da FGV EAESP; pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (FGV CEAPG). E-mail: eduardo.grin@fgv.br

### Fernando Luiz Abrucio

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP); professor e pesquisador da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP); Coordenador da graduação em Administração Pública (FGV EAESP); membro-fundador do Movimento Todos Pela Educação; foi presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. E-mail: fabrucio@gmail.com

## Apêndice

### Formulário do *survey* com os municípios

Prezado (a) Prefeito (a),

Em primeiro lugar, queremos agradecer a sua disponibilidade em participar dessa pesquisa de avaliação do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). A participação da sua cidade nessa pesquisa é muito importante para que a nossa associação consiga reunir informações sobre esse programa, e por essa razão contamos com a sua colaboração.

A pesquisa que será realizada envolve várias cidades no Brasil e é parte de um estudo para uma tese de doutorado que está sendo elaborada por um estudante da Fundação Getulio Vargas de São Paulo. A nossa associação está apoiando essa iniciativa por entender que se trata de uma pesquisa inédita no Brasil que contribuirá muito com as informações que serão repassadas para nós após o término desse estudo. Portanto, a sua participação é fundamental para o sucesso desse trabalho.

Esta informação é importante, pois os dados respondidos pelas cidades servirão também para essa pesquisa. Mas, como de costume nesses trabalhos, as informações serão utilizadas apenas para fins acadêmicos, e por isso não é necessário nenhum tipo de identificação pessoal do respondente. O que interessa são apenas as avaliações que o município possui sobre esse programa.

Para responder a todas as questões apresentadas nesse questionário, você deverá levar de 20 a 30 minutos. Além disso, o tempo estimado para obter as informações em outros setores da Prefeitura, se for o caso, deve tomar, no máximo, 1h30minutos. Assim, em um período limite de duas horas, você terá respondido a todas as questões e gerado uma informação muito valiosa sobre o PNAFM.

Solicitamos que você leia o questionário para avaliar se todas as perguntas e suas alternativas de respostas estão claras e são compreensíveis. Se houver alguma dúvida sobre as questões, não hesite em nos contatar para que possamos lhe ajudar de modo a garantir que todas as questões sejam respondidas. Também lhe pedimos que, quando for aplicável à realidade de sua cidade, não deixe de responder a todas as questões.

Queremos também lhe solicitar que esse questionário seja respondido no prazo máximo de 30 dias a partir da data de seu recebimento. Para responder ao questionário basta clicar no link que segue em anexo no seu e-mail para você ter acesso a ele. Uma vez respondidas e salvas as questões, você terá finalizado essa tarefa e terá contribuído de forma muito importante para que a gestão municipal siga buscando formas de melhorar sua gestão.

### Caracterização da cidade

Cidade: \_\_\_\_\_ Unidade da federação: \_\_\_\_\_

Respondente:

- a) Secretário da Fazenda/Finanças
- b) Secretário de Administração/Recursos Humanos
- c) Secretário de Planejamento e Orçamento
- d) Prefeito Municipal
- e) Chefe de Gabinete/Secretário de Governo
- f) Outro \_\_\_\_\_

#### População do município

- a) até 5.000 habitantes
- b) de 5.001 a 10.000 habitantes
- c) de 10.001 a 20.000 habitantes
- d) de 20.001 a 50.000 habitantes
- e) de 50.001 a 100.000 habitantes
- f) de 100.001 a 500.000 habitantes
- g) de 500.001 a 1.000.000 habitantes
- h) mais de 1.000.001 habitantes

#### Conhecimento do programa

---

1. O município conhece, já ouviu falar ou tem informações sobre Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) do Ministério da Fazenda/Caixa Econômica Federal?

- a) sim
- b) não (nesse caso, encerra a entrevista).

2. (Para quem respondeu sim na questão anterior). De que forma o município tomou conhecimento do PNAFM?

- a) visita de um agente da Caixa Econômica Federal
- b) pela internet no site da Caixa Econômica Federal
- c) por órgãos do governo federal/Ministério da Fazenda
- d) pela imprensa e/ou anúncios do governo federal nos meios de comunicação
- e) entrou em contato com a Caixa Econômica Federal e/ou Ministério da Fazenda
- f) empresa de consultoria ou de assessoria técnica
- g) encontros de prefeitos
- h) Sala de Prefeituras da Caixa Econômica Federal
- i) associação municipalista (região, estado ou nacional)
- j) por municípios vizinhos que contrataram o programa
- k) outra forma: \_\_\_\_\_

3. Das informações que o município obteve, em ordem de importância, quais são considerados os três mais importantes aspectos do programa?

- a) modernização a área de tecnologia da informação (computadores, *softwares* etc.)
- b) capacitação dos recursos humanos
- c) aquisição de equipamentos como veículos e bens móveis operacionais
- d) melhoria na infraestrutura física e operacionais da prefeitura
- e) melhoria nos sistemas de gestão nos setores de orçamento, compras, recursos humanos, patrimônio, saúde, educação e assistência social
- f) ampliação na arrecadação das receitas municipais de IPTU e ISS e das contribuições de cobrança como a da iluminação pública e do lixo

- g) redução das despesas municipais
- h) implantação de sistemas georreferenciados para revisão da Planta Genérica de Valores
- i) ampliação da capacidade de investimento municipal
- j) eficiência da gestão municipal
- k) revisão e atualização da legislação municipal sobre tributos como IPTU e ISS
- l) outra: \_\_\_\_\_
- m) não sabe identificar nenhuma área como a mais importante

### Acesso ao programa

---

4. O município já apresentou uma solicitação para obter o financiamento do PNAFM?

- a) sim (pular para a questão 6)
- b) não (nesse caso não responder a próxima questão, mas responder: por que não?).

5. Caso ainda não tenha apresentado uma proposta de submissão do PNAFM, o município tem interesse? (apenas para quem respondeu não na pergunta anterior).

5.1 sim (nesse caso, especificar a(s) razão(ões):

- a) revisão e atualização da legislação municipal sobre tributos como IPTU e ISS
- b) eficiência da gestão municipal
- c) ampliação da capacidade de investimento municipal
- d) implantação de sistemas georreferenciados para revisão da Planta Genérica de Valores
- e) redução das despesas municipais
- f) ampliação na arrecadação das receitas municipais de IPTU e ISS e das contribuições de cobrança como a da iluminação pública e do lixo
- g) melhoria nos sistemas de gestão nos setores de orçamento, compras, recursos humanos, patrimônio, saúde, educação e assistência social.
- h) melhoria na infraestrutura física e operacional da prefeitura
- i) aquisição de equipamentos como veículos e bens móveis operacionais
- j) capacitação dos recursos humanos
- l) modernização a área de tecnologia da informação (computadores, *softwares* etc.)
- m) melhoria nos sistemas de atendimento ao público
- m) outra: \_\_\_\_\_
- n) não sabe identificar nenhuma área como a mais importante

5.2 se não (especificar a(s) razão(ões))

- a) regras e normas do projeto são muito difíceis para a cidade cumprir
- b) falta pessoal qualificado no governo para elaborar um bom projeto

- c) as condições de pagamento do financiamento não são favoráveis ao município
- d) não há condições de aproveitar/adaptar suas linhas de ação na realidade local
- e) o programa é muito rígido nas suas regras e possibilidades de utilização
- f) a Caixa Econômica Federal/Ministério da Fazenda demoram muito para dar retorno ao município
- g) a cidade não pode contratar um projeto que custa caro sem saber se ele vai dar resultados
- h) tem receio de ficar com sua cota parte do FPM retida se não tiver como pagar o financiamento
- i) o município está em dívida com o governo federal e não pode receber verbas federais
- j) outro: \_\_\_\_\_

6. Como o município encaminhou seu pedido de financiamento?

- a) via agência local da Caixa Econômica Federal
- b) diretamente com o Ministério da Fazenda
- c) por meio da associação de municípios
- d) por meio de uma empresa de consultoria
- e) outra forma: \_\_\_\_\_

### Submissão de proposta para obter financiamento

---

7. No caso de submissão por meio de uma agência local da Caixa Econômica Federal, as informações prestadas esclareceram todas as questões sobre o PNAFM?

- a) sim (nesse caso pular para a pergunta 9)
- b) não
- c) parcialmente

8. (Apenas para quem respondeu não ou parcialmente na questão anterior). Quais os principais problemas encontrados com as informações recebidas?

- a) informação incompleta sobre as regras de acesso ao programa
- b) informação incompleta sobre as regras de pagamento
- c) informação incompleta sobre os benefícios do programa
- d) outro \_\_\_\_\_

9. Nesse processo de submissão do projeto, quais foram as principais dificuldades encontradas pelo município?

- a) ausência de pessoas com capacidade técnica no governo
- b) dívidas com o governo federal impediram o acesso ao programa
- c) incapacidade de executar o programa por falta de pessoal qualificado
- d) ausência de empresas na cidade que pudessem assessorar o governo
- e) dificuldade de contatar e/ou receber apoio da Caixa Econômica
- f) dificuldade de contatar e/ou receber apoio do Ministério da Fazenda
- g) papelada e burocracia envolvida na apresentação do projeto era muito elevada



- h) desconhecimento da complexidade envolvida na contratação dessa operação de crédito/financiamento público dificultou sua elaboração
- i) definir prioridades de investimento adequadas às normas e percentuais exigidos pelo programa
- j) outro \_\_\_\_\_
10. Nesse processo de submissão do projeto, quais foram as principais facilidades encontradas pelo município?
- a) definir prioridades de investimento adequadas às normas e percentuais exigidos pelo programa
- b) conhecimento da complexidade envolvida na contratação dessa operação de crédito/financiamento público facilitou sua elaboração
- c) papelada e burocracia envolvida na apresentação do projeto não era demasiada
- d) facilidade de contato e acesso na Caixa Econômica Federal
- e) existência de empresas na cidade que puderam assessorar o governo
- f) capacidade de executar o programa por deter pessoal qualificado
- g) dívidas com o governo federal em dia facilitaram o acesso ao programa
- h) existência de pessoas com capacidade técnica no governo
- i) facilidade de contato e acesso ao Ministério da Fazenda
- j) outro \_\_\_\_\_
11. Quais foram as prioridades do projeto apresentado pelo governo municipal? (resposta múltipla)
- a) ampliação da capacidade de investimento municipal
- b) aquisição de equipamentos como veículos e bens móveis operacionais
- c) ampliação na arrecadação das receitas municipais
- d) implantação de sistemas georreferenciados para revisão da Planta Genérica de Valores  
modernização a área de tecnologia da informação (computadores, *softwares* etc.)
- e) revisão e atualização da legislação municipal sobre tributos como IPTU e ISS
- f) capacitação dos recursos humanos
- g) melhoria nos sistemas de gestão nos setores de orçamento, compras, recursos humanos, patrimônio, saúde, educação e assistência social
- h) eficiência da gestão municipal
- i) melhoria na infraestrutura física e operacionais da prefeitura
- j) redução das despesas municipais
- l) melhoria nos sistemas de atendimento ao público
- m) outra: \_\_\_\_\_
- n) não sabe identificar nenhuma área como prioritária
12. Quanto tempo o projeto levou para ser aprovado?
- a) até seis meses
- b) de seis meses a um ano
- c) um ano e meio
- d) dois anos
- e) outro: \_\_\_\_\_

13. Durante a tramitação da proposta apresentada, quais foram os principais problemas levantados pela Caixa Econômica Federal e/ou Ministério da Fazenda?

- a) projeto não estava enquadrado nas regras do banco sobre como e onde pode usar as verbas do programa
- b) projeto não tinha metas de ampliação da receita
- c) projeto não tinha metas de redução da despesa municipal
- d) projeto não apresentou cronograma de execução
- e) projeto estava inadequado na sua formatação e apresentação
- f) projeto sem clareza quanto a capacidade de executar o que foi proposto
- g) projeto necessitaria muitas revisões por problemas técnicos e de apresentação
- h) outro: \_\_\_\_\_

14. Qual o suporte externo que a cidade recebeu na elaboração de seu projeto antes de submeter à análise da Caixa Econômica Federal e/ou Ministério da Fazenda?

- a) empresa externa de assessoria e/ou consultoria
- b) da área do banco que opera com o programa
- c) da associação de municípios (para quem respondeu essa, complementar abaixo)
- d) não recebeu nenhum apoio externo
- e) outra forma de apoio externo \_\_\_\_\_

15. (Apenas para quem respondeu a letra c na questão acima). Qual a associação de municípios que apoiou o município?

- a) Associação Brasileira de Municípios (ABM)
- b) Confederação Nacional de Municípios (CNM)
- c) Frente Nacional de Prefeitos (FNP)
- d) Associação de Municípios do Estado
- e) Associação de Municípios da região
- f) Não sabe/não lembra

## Execução do programa

---

16. O município contratou o PNAFM mais de uma vez?

- a) sim
- b) não

17. Quantas vezes o município contratou o PNAFM?

- a) uma vez
- b) duas vezes
- c) três vezes
- d) mais de três vezes
- e) não sabe/não lembra

18. Em que período a cidade executou o PNAFM na(s) vez(es) em que o contratou? (marcar todos os anos em que o programa foi executado, após sua contratação).

a) 1999	f) 2005	m) 2011
b) 2000	g) 2006	n) 2012
c) 2001	h) 2007	o) 2013
d) 2002	i) 2008	p) 2014
e) 2003	j) 2009	q) não sabe/não lembra
f) 2004	l) 2010	

19. Qual foi a modalidade contratada do PMAT na primeira vez?

- a) PNAFM simplificado (cidades com até 150 mil habitantes)
- b) PNAFM ampliado (cidades com mais de 150 mil habitantes)
- c) Não sabe/não lembra

20. (Aplicável apenas para quem contratou mais de uma vez). Qual foi a modalidade contratada do PNAFM nas demais ocasiões?

- a) PNAFM simplificado (cidades com até 150 mil habitantes)
- b) PNAFM ampliado (cidades com mais de 150 mil habitantes)
- c) Não sabe/não lembra

21. Considerando o projeto aprovado e sua implementação, qual (is) as principais áreas de execução do projeto do PNAFM? (resposta múltipla).

- a) melhoria na infraestrutura física e operacionais da prefeitura
- b) eficiência da gestão municipal
- c) ampliação na arrecadação das receitas municipais de IPTU e ISS e das contribuições de cobrança como a da iluminação pública e do lixo
- d) revisão e atualização da legislação municipal sobre tributos como IPTU e ISS
- e) modernização a área de tecnologia da informação (computadores, *softwares* etc.)
- f) capacitação dos recursos humanos
- g) implantação de sistemas georreferenciados para revisão da Planta Genérica de Valores
- h) melhoria na infraestrutura física e operacionais da prefeitura
- i) ampliação da capacidade de investimento municipal
- j) melhoria nos sistemas de gestão nos setores de orçamento, compras, recursos humanos, patrimônio, saúde, educação e assistência social
- k) redução das despesas municipais
- l) outra: \_\_\_\_\_
- m) não sabe identificar nenhum resultado alcançado

## Resultados alcançados e avaliação do programa

---

22. Considerando o projeto aprovado e sua implementação, qual(is) o(s) resultado(s) que o PNAFM trouxe para o município? (Resposta de escolha múltipla). (Para os municípios que contrataram mais de uma vez responder essa questão considerando apenas o primeiro contrato).

- a) melhoria nos sistemas de gestão nos setores de orçamento, compras, recursos humanos, patrimônio, saúde, educação e assistência social
- b) revisão e atualização da legislação municipal sobre tributos como IPTU e ISS
- c) redução das despesas municipais
- d) capacitação dos recursos humanos
- e) melhoria na infraestrutura física e operacionais da prefeitura
- f) ampliação da capacidade de investimento municipal
- g) modernização a área de tecnologia da informação (computadores, *softwares* etc.)
- h) eficiência da gestão municipal
- i) aquisição de equipamentos como veículos e bens móveis operacionais
- j) ampliação na arrecadação das receitas municipais de IPTU e ISS e das contribuições de cobrança como a da iluminação pública e do lixo
- l) implantação de sistemas georreferenciados para revisão da Planta Genérica de Valores
- m) outra: \_\_\_\_\_
- n) não sabe identificar nenhum resultado alcançado

23. (Apenas para os municípios que contrataram mais de uma vez o PNAFM). Considerando o projeto aprovado e sua implementação, qual (is) os resultados que o PNAFM trouxe para o município na segunda e/ou terceira ocasião? (Resposta de escolha múltipla).

- a) ampliação na arrecadação das receitas municipais de IPTU e ISS e das contribuições de cobrança como a da iluminação pública e do lixo
- b) redução das despesas municipais
- c) melhoria nos sistemas de gestão nos setores de orçamento, compras, recursos humanos, patrimônio, saúde, educação e assistência social
- d) modernização a área de tecnologia da informação (computadores, *softwares* etc.)
- e) revisão e atualização da legislação municipal sobre tributos como IPTU e ISS
- f) implantação de sistemas georreferenciados para revisão da Planta Genérica de Valores
- g) capacitação dos recursos humanos
- h) aquisição de equipamentos como veículos e bens móveis operacionais
- i) eficiência da gestão municipal
- j) melhoria na infraestrutura física e operacionais da prefeitura
- k) ampliação da capacidade de investimento municipal
- l) outra: \_\_\_\_\_
- m) não sabe identificar nenhum resultado alcançado

24. Considerando o projeto aprovado e sua implementação, qual(is) da(s) área(s) abaixo foi(ram) realizada(s) pelo projeto do PNAFM, mas não gerou(aram) resultados? (Resposta de escolha múltipla). (Para os municípios que contrataram mais de uma vez responder essa questão considerando apenas o primeiro contrato).

- a) ampliação na arrecadação das receitas municipais de IPTU e ISS e das contribuições de cobrança como a da iluminação pública e do lixo
- b) melhoria nos sistemas de gestão nos setores de orçamento, compras, recursos humanos, patrimônio, saúde, educação e assistência social
- c) modernização a área de tecnologia da informação (computadores, *softwares* etc.)
- d) revisão e atualização da legislação municipal sobre tributos como IPTU e ISS
- e) capacitação dos recursos humanos
- f) ampliação da capacidade de investimento municipal
- g) aquisição de equipamentos como veículos e bens móveis operacionais
- d) melhoria na infraestrutura física e operacionais da prefeitura
- g) redução das despesas municipais
- i) eficiência da gestão municipal
- l) outra: \_\_\_\_\_
- m) não sabe identificar nenhum resultado que não tenha sido alcançado

25. (Apenas para os municípios que contrataram mais de uma vez o PNAFM). Considerando o projeto aprovado e sua implementação, qual(is) da(s) área(s) abaixo foi(ram) realizada(s) pelo projeto do PNAFM, mas não gerou(aram) resultados na segunda e/ou terceira ocasião? (Resposta de escolha múltipla).

- a) melhoria na infraestrutura física e operacionais da prefeitura
- b) eficiência da gestão municipal
- c) ampliação na arrecadação das receitas municipais de IPTU e ISS e das contribuições de cobrança como a da iluminação pública e do lixo
- d) revisão e atualização da legislação municipal sobre tributos como IPTU e ISS
- e) modernização a área de tecnologia da informação (computadores, *softwares* etc.)
- f) capacitação dos recursos humanos
- g) implantação de sistemas georreferenciados para revisão da Planta Genérica de Valores
- h) melhoria na infraestrutura física e operacionais da prefeitura
- i) ampliação da capacidade de investimento municipal
- j) melhoria nos sistemas de gestão nos setores de orçamento, compras, recursos humanos, patrimônio, saúde, educação e assistência social
- l) redução das despesas municipais
- m) outra: \_\_\_\_\_
- n) não sabe identificar nenhum resultado alcançado

26. No caso específico dos resultados financeiros, em qual porcentual a receita arrecadada foi ampliada após a implantação do PNAFM (considerando todos os impostos e contribuições)?

- a) não gerou nenhum aumento/não houve nenhum resultado
- b) até 5%

- c) de 5% a 10%
- d) de 10% a 15%
- e) de 15% a 20%
- f) mais de 20%
- g) não sabe responder

27. Considerando o projeto aprovado e sua implementação, qual a avaliação que o município tem do PNAFM?

- a. péssimo
- b. ruim
- c. regular
- d. bom
- e. muito bom

Por quê? (questão aberta) \_\_\_\_\_

28. Na avaliação do município, quais os pontos fracos do PNAFM?

- a) regras e normas do projeto são muito difíceis para a cidade cumprir
- b) não há apoio técnico dos bancos para ajudar o município a elaborar seu projeto
- c) as condições de pagamento do financiamento não são favoráveis ao município
- d) não há condições de aproveitar/adaptar suas linhas de ação na realidade local
- e) o programa é rígido e pouco flexível nas suas regras e possibilidades de utilização
- f) o Banco do Brasil/Caixa Econômica Federal/BNDES demoram muito para dar retorno ao município
- g) projeto custa caro e com taxas de juro e prazos de carência pouco adequados à realidade dos municípios
- h) não há como garantir que ele gere resultados para modernizar a gestão municipal
- i) exigência para o município estar em dia com suas dívidas junto ao governo federal
- j) ausência de suporte técnico dos bancos para auxiliar os municípios para elaborar o projeto para solicitar o financiamento
- l) outro \_\_\_\_\_

29. Na avaliação do município, quais os pontos fortes do PNAFM?

- a) suporte técnico dos bancos para auxiliar os municípios a elaborar o projeto de solicitação do financiamento
- b) exigência para o município estar em dia com suas dívidas junto ao governo federal
- c) os resultados que ele gera para modernizar a gestão municipal
- d) projeto com valores de cobrança, taxa de juros e prazo de carência compatíveis com a realidade municipal
- e) o Banco do Brasil/Caixa Econômica Federal/BNDES são ágeis em dar retorno ao município
- f) o programa é flexível nas suas regras e possibilidades de utilização
- g) condições de aproveitar/adaptar suas linhas de ação na realidade local
- h) as condições de pagamento do financiamento favoráveis à realidade municipal
- i) regras e normas do projeto fáceis de serem atendidas pelas cidades
- j) apoio técnico dos bancos para ajudar o município a elaborar seu projeto
- k) outro \_\_\_\_\_



30. Na avaliação do município, da forma como o PNAFM está organizado ele é um programa acessível e contribui para melhorar a administração municipal?

a) sim.

Por quê? \_\_\_\_\_

b) não

Por quê? \_\_\_\_\_