

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

ALEF RODRIGO PEREIRA

**PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL
DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (PNAFM):
PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO COM BASE NA TEORIA DO PROGRAMA**

Varginha/MG

2021

ALEF RODRIGO PEREIRA

**PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL
DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (PNAFM):
PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO COM BASE NA TEORIA DO PROGRAMA**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Vinicius de Souza Moreira
Coorientador: Prof. Dr. Thiago Rodrigues
Silame

Varginha/MG

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca *campus* Varginha

P436p Pereira, Alef Rodrigo.
Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos
Municípios Brasileiros (PNAFM) : proposta para avaliação com base na Teoria
do Programa / Alef Rodrigo Pereira. - Varginha, MG, 2021.
127 f. : il. -

Orientador: Vinícius de Souza Moreira.
Dissertação (mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de
Alfenas, *campus* Varginha, 2021.

Bibliografia.

1. Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Avaliação – Políticas
públicas. I. Moreira, Vinícius de Souza. II. Título.

CDD – 351

PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (PNAFM): PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO COM BASE NA TEORIA DO PROGRAMA

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 10 de agosto de 2021

Prof. Dr. Vinícius de Souza Moreira
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Maria Aparecida Curi
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Nathália Carvalho Moreira
Instituição: Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Suely de Fátima Ramos Silveira
Instituição: Universidade Federal de Viçosa

Prof. Dr. Thiago Rodrigues Silame
Instituição: Universidade Federal de Alfenas



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius de Souza Moreira, Professor do Magistério Superior**, em 11/08/2021, às 12:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Nathalia Carvalho Moreira, Usuário Externo**, em 11/08/2021, às 12:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Aparecida Curi, Professor do Magistério Superior**, em 11/08/2021, às 13:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Rodrigues Silame, Professor do Magistério Superior**, em 11/08/2021, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Suely de Fátima Ramos Silveira, Usuário Externo**, em 11/08/2021, às 18:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0573432** e o código CRC **FC58499F**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por sempre renovar minhas forças, especialmente nos momentos difíceis. À Nossa Senhora Aparecida, que por sua intercessão, possibilitou transformar esse sonho em realidade.

À Universidade Federal de Alfenas, Campus Varginha, e aos professores do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), pela oportunidade e por todo aprendizado que obtive ao longo desta jornada. Em especial, agradeço a meu orientador, Vinicius de Souza Moreira, pelas suas valiosas contribuições, estímulo e amizade, pois a sua experiência e dedicação foram essenciais para conclusão deste trabalho. E também a meu coorientador, Thiago Rodrigues Silame, por sua dedicação e por partilhar seu conhecimento.

A todos os meus amigos e familiares, principalmente à minha mãe Maria Mônica de Sousa Bonifácio Pereira e meu pai Sebastião Alves Pereira por todo seu apoio e compreensão. Ao meu irmão, Alex de Sousa Pereira, que sempre me motivou nos momentos de incerteza, e especialmente a minha irmã, Pâmela Micaele Pereira Brito, que me apoiou desde a infância e sempre esteve presente para me ajudar, seja nos momentos de alegria ou de adversidade. E também a Yara Andrade Bernardes, por seu apoio incondicional, torcida e compreensão.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 inovou ao introduzir o município como ente da federação brasileira. Mesmo assim, observa-se diferenças na capacidade de financiamento das despesas dos entes locais por meio de recursos próprios, o que muitas vezes desestimula incentivos para elevar o nível de arrecadação por parte dos gestores municipais. Nesse sentido, o Governo Federal criou, em 1999, o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) mediante um financiamento realizado pela União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Assim, o presente trabalho teve como objetivo propor um instrumento para a avaliação do PNAFM, com base na Teoria do Programa e no Modelo Lógico. Para tanto, foi efetuada a análise documental da legislação e dos demais documentos normativos relacionados ao PNAFM, de forma a evidenciar os elementos do Modelo Lógico (insumos, atividades, produtos, resultados e impacto). Ademais, buscou-se identificar as hipóteses causais de mudança esperadas. Em relação aos resultados, foi possível observar a cadeia de causalidade implícita nos normativos do Programa, identificando-se desse modo as hipóteses de mudança esperadas. Com isso, a pesquisa evidenciou a trajetória do PNAFM, seus principais objetivos, ações e inovações no decorrer de seu percurso. Além disso, a cadeia causal que perpassa as relações entre os componentes do Modelo Lógico construído permitiu subsidiar a elaboração de indicadores, dados alguns dos principais componentes relevantes para o PNAFM, servindo como ponto de partida de futuros estudos que tenham a intenção de avaliar o Programa. A partir do esforço de pesquisa, a presente dissertação contribuiu para a discussão acadêmica ao expandir a fronteira do conhecimento sobre o Programa, devido à escassez da produção científica sobre o PNAFM, apesar de o Programa estar em execução há duas décadas.

Palavras-chave: municípios; PNAFM; Teoria do Programa; Modelo Lógico.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 innovated by introducing the municipality as an entity of the Brazilian federation. Despite this, there are differences in the capacity to finance the expenses of local entities through their own resources, which often discourages incentives to raise the level of collection by municipal managers. In this sense, the Federal Government created, in 1999, the National Program to Support the Administrative and Fiscal Management of Brazilian Municipalities (PNAFM) through financing provided by the Union with the Inter-American Development Bank (IDB). Thus, this study aimed to propose an instrument for the assessment of the PNAFM, based on the Theory of the Program and the Logical Model. For this purpose, a documentary analysis of the legislation and other normative documents related to the PNAFM was realized, in order to highlight the elements of the Logical Model (inputs, activities, products, results and impact). Furthermore, we sought to identify the expected causal hypotheses of change. Regarding the results, it was observed that it was possible to observe the causality chain implicit in the Program regulations, thus identifying the expected change hypotheses. With that, the research proposal evidenced the trajectory of the PNAFM, its main objectives, actions and innovations along its path. In addition, the causal chain that permeates the relationships between the components of the Logical Model built allowed to support the development of indicators, given some of the main components relevant to the PNAFM, serving as a starting point for future studies that intend to evaluate the Program. From the research effort, this dissertation contributed to the academic discussion by expanding the frontier of knowledge about the Program, due to the scarcity of scientific production on the PNAFM, despite the Program being in execution for two decades.

Keywords: municipalities; PNAFM; Program Theory; Logical Model.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas	19
Figura 2 - Representação do Modelo Lógico	27
Figura 3 - Fluxograma das Etapas para a Estruturação da Revisão ¹	32
Figura 4 - Termos em destaque nas palavras-chave.....	35
Figura 5 - Explicitação do Modelo Lógico com base no Teoria do Programa	46
Figura 6 - Operacionalização de Painéis de Indicadores para a Avaliação	48
Figura 7 - Estrutura Institucional do PNAFM	57
Figura 8 - Linha do Tempo PNAFM: 2001-2020	65
Figura 9 - Cadeia Causal do PNFAM	68
Figura 10 - Organização dos Painéis de Indicadores para a Avaliação	80
Mapa 1 - Distribuição dos Investimentos do PNAFM por Estado: 2001-2020	59
Gráfico 1 - Investimentos nas Capitais Beneficiárias PNAFM: 2001-2020	60
Quadro 1 - Propriedades Desejáveis aos Indicadores	24
Quadro 2 - Elementos do Modelo Lógico	27
Quadro 3 - Estudos nacionais relacionados à Teoria do Programa e Modelos Lógicos	29
Quadro 4 - Distribuição de trabalhos identificados sobre o PNAFM.....	29
Quadro 5 - Classificação dos Trabalhos quanto à Fase do Ciclo de Políticas Públicas	40
Quadro 6 - Documentação analisada.....	44
Quadro 7 - Grupos e Componentes PNAFM I.....	51
Quadro 8 - Fortalecimento Institucional Municipal: Componentes e Subcomponentes	53
Quadro 9 - Proposta de Modelo Lógico do PNAFM	67
Quadro 10 - Detalhamento dos Insumos PNAFM	70
Quadro 11 - Detalhamento dos Produtos do PNAFM.....	78
Quadro 12 - Detalhamento dos Resultados do PNAFM	79
Quadro 13 - Indicadores de Insumos, Atividade e Produto (nível 3)	81
Quadro 14 - Indicadores de Resultado (nível 2).....	82
Quadro 15 - Indicadores de Impacto (nível 1)	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição da Literatura do PNAFM quanto à autoria.....	33
Tabela 2 - Classificação dos Periódicos	34
Tabela 3 - Cobertura do PNAFM I: 2001-2012	61
Tabela 4 - Cobertura do PNAFM II: 2010-2017	62
Tabela 5 - Cobertura do PNAFM III	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria Geral da União
COOPE	Coordenação Geral de Programas e Projetos de Cooperação
ESAF	Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Ministério da Economia
MF	Ministério da Fazenda
PNAFM	Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros
SE	Secretaria-Executiva
SPED	Sistema Público de Escrituração Digital
STN	Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda
UCP	Unidade de Coordenação do Programa
UEM	Unidade de Execução Municipal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	PERSPECTIVAS TEÓRICAS: DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS À TEORIA DO PROGRAMA.....	17
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVA PROCESSUAL DE ANÁLISE E A ETAPA DE AVALIAÇÃO	17
2.1.1	Indicadores na Avaliação de Políticas Públicas	22
2.2	AVALIAÇÃO À LUZ DA TEORIA DO PROGRAMA E DO MODELO LÓGICO	25
3	O PNAFM E A FRONTEIRA DO CONHECIMENTO	31
3.1	A LITERATURA SOBRE O PNAFM: VISÃO GERAL.....	31
3.2	PRINCIPAIS AVANÇOS DA LITERATURA DO PNAFM	37
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	42
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	42
4.2	OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA	43
5	A TEORIA DO PROGRAMA PNAFM.....	49
5.1	DUAS DÉCADAS DE PNAFM: CONTEXTO, HISTÓRICO E PRINCIPAIS AVANÇOS	49
5.1.1	Os antecedentes e as origens do Programa.....	49
5.1.2	Objetivos e Estrutura de Ações.....	50
5.1.3	PNAFM I, II e III: Um balanço das ações	58
5.1.4	Inovações na estrutura de Ação do PNAFM	64
5.2	A TEORIA DO PROGRAMA: O MODELO LÓGICO APLICADO AO PNAFM	66
5.3	PAINÉIS DE INDICADORES PARA O PNAFM.....	79
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
	REFERÊNCIAS.....	88
	APÊNDICES	99

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal Brasileira, instituída no ano de 1988, o ente municipal adquiriu capacidades gerenciais e fiscais para a implementação de políticas públicas.

A Carta Magna promoveu a descentralização política com a transferência de receitas intergovernamentais, responsabilidades e autoridade administrativa, fiscal e política para governos subnacionais (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017). Aos municípios coube legislar sobre assuntos locais, de forma suplementar e cooperativa aos demais entes federados (COELHO; GUTH; LOUREIRO, 2020). Todavia, apesar dessa autonomia, o desenho institucional brasileiro ainda acaba interferindo na atuação desses entes, condição essa de centralização que advém do histórico político nacional. Além de recursos financeiros e da autonomia de ação, os governos locais necessitam de capacidade institucional para transformar as ideias e os projetos em ações concretas.

Uma das fontes de financiamento para as administrações municipais são os recursos de operação de crédito correspondentes a empréstimos realizados pela administração pública para suprir as necessidades não cobertas pelos outros recursos. No Brasil, por volta do início da década de 2000, o Governo Federal começou a desenvolver iniciativas para a avaliação e o fortalecimento da capacidade institucional dos outros níveis do governo, em especial os municípios (FERNANDES, 2016). Assim, os municípios brasileiros têm buscado incrementar as suas receitas por meio da arrecadação tributária para melhor atender às demandas da população utilizando-se para tanto de programas federais que vislumbrem o apoio financeiro. Tais programas têm sido lançados, nas últimas duas décadas, para modernizar a gestão municipal como, por exemplo, o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM).

O PNAFM foi criado em 1999, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e foi coordenado, inicialmente, pelo extinto Ministério da Fazenda¹ (MF). As operações do Programa tiveram início em 2001, sendo que coube à Secretaria Executiva do MF, por meio da Unidade de Coordenação de Programas (UCP),

¹ Em 2019, a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro transformou o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e o Ministério do Trabalho no Ministério da Economia (BRASIL, 2019).

gerenciar a sua implementação (GRIN, 2016; PEREIRA, 2018). Ao longo de duas décadas de funcionamento, o principal propósito do PNAFM tem sido o de aumentar as receitas municipais por meio da otimização dos processos de arrecadação, da modernização das áreas administrativa e fiscal com a aquisição de equipamentos e a capacitação de servidores, e a conseqüente melhoria no atendimento ao cidadão (BRASIL, 2007c; 2009; 2010c; 2010d; 2018b; 2018c; 2020a). O Governo Federal moldou o PNAFM com o intuito de promover o acesso aos recursos disponíveis pelos municípios que visassem aperfeiçoar as suas estruturas internas (BRASIL, 2020a).

Por conseguinte, tendo em vista que o campo do conhecimento dedicado ao estudo das políticas públicas busca “colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (SOUZA, 2006, p. 26), chama-se atenção para a análise de políticas públicas (*policy analysis*). Conforme Dunn (2017, p. 3), a análise de políticas públicas refere-se ao “processo de investigação multidisciplinar que cria, avalia criticamente e comunica informações úteis para compreender e melhorar as políticas”.

Neste sentido, a busca por compreender o que os governos escolhem ou não fazer (DYE; 2010), é fundamental para conhecer a estrutura institucional do sistema político-administrativo em suas características e princípios básicos. Com isso, a análise de políticas cumpre um importante papel de, por um lado, aumentar o conhecimento relacionado às ações do governo e, por outro, melhorar a qualidade das políticas públicas.

Tendo em vista o horizonte temporal de atuação do PNFAM, identificou-se reduzido número de trabalhos que buscaram estudar os desdobramentos do Programa (GRIN, 2014; GRIN, 2016; GRIN, 2019; GRIN; ABRÚCIO, 2017; GRIN; ABRÚCIO, 2018; MAYER; VEY, 2005; OLIVEIRA, 2009; PEREIRA, 2018; REIS; FREIRE; WILBERT, 2012; SANTOS; PIMENTEL, 2014; WIEMER; 2010). Com isso, ao considerar a importância de se analisar as políticas públicas, observa-se uma oportunidade na literatura para ampliar os estudos que visam o exame dos componentes do PNAFM, do seu processo ou de ambos, com a finalidade de estudar as causas e as conseqüências (KRAFT; FURLONG, 2018) do Programa na sociedade brasileira.

Para fins deste estudo, tomou-se como referência um dos estágios do Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*), isto é, a avaliação (DYE, 2010; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Importante destacar que

a utilização do Ciclo de Políticas Públicas se deu como um marco de referência e não como um esquema rígido, devido à sua vantagem de demarcar as fases do desenvolvimento das políticas públicas (ANDRADE 2015; MOREIRA, 2016; RODRIGUES, 2016), o que possibilitou seleção de questões e variáveis particulares relacionadas ao estudo do PNAFM.

Nesta perspectiva, os estudos de avaliação fornecem recomendações que subsidiam à ampliação, replicação, reformulação ou a descontinuidade de políticas públicas (RAMOS; SCHABBACH, 2012; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011). Além disso, uma das premissas do processo de avaliação é de que a administração pública deve avaliar as suas políticas e programas a fim de se verificar se os investimentos têm permitido lograr os resultados e os impactos esperados. Essa condição é importante, pois a avaliação auxilia na identificação dos pontos fortes e das deficiências dos Programas (sucessos e fracassos), capazes de proporcionar o aprendizado aos atores envolvidos (SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011; WEISS, 1998b).

Outro ponto que merece atenção quanto à avaliação de políticas e programas públicos é a recomendação da literatura sobre a utilização da Teoria do Programa (*Program Theory*) e dos Modelos Lógicos como instrumentos basilares desse processo (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011; MACEDO *et al.*, 2019; MARTINS; SILVEIRA; MARTINS, 2021; MORRA-IMAS; RIST, 2009; SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011; VITÓRIA *et al.*, 2020; WEISS, 1998a; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004). Todavia, dentre os trabalhos que propuseram à avaliação do PNAFM (GRIN, 2019; GRIN; ABRÚCIO, 2017; OLIVEIRA, 2009; PEREIRA, 2018; REIS, FREIRE; WILBERT, 2012; SANTOS; PIMENTEL, 2014; WIEMER, 2010), nenhum deles fez uso da sua representação à luz da Teoria do Programa e/ou dos Modelos Lógicos como instrumentos orientadores para proceder com as avaliações.

Com base no contexto explicitado, as questões de pesquisa que motivaram a realização deste trabalho foram: qual é a teoria implícita ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros? E de que modo a sua explicitação pode auxiliar no processo de avaliação da política pública? Para responder aos questionamentos, o objetivo geral consistiu em propor um instrumento para a avaliação do PNAFM com base na Teoria do Programa e seu Modelo Lógico. Especificamente, objetivou-se:

- a) identificar e analisar os elementos normativos e contextuais que caracterizam o PNAFM como expressão da Teoria do Programa;
- b) representar a Teoria do Programa em um Modelo Lógico; e
- c) propor painéis de indicadores para se avaliar os resultados do PNAFM como forma de subsidiar a aplicação do instrumento desenvolvido.

Espera-se que esta pesquisa contribua com a literatura sobre o Programa, ao fornecer elementos teóricos e empíricos aos gestores federais e municipais que atuam de forma direta ou indireta com o PNAFM ao propor um Modelo Lógico de análise. Essa contribuição deriva do fato de o Modelo Lógico, como instrumento da Teoria do Programa, se configurar como um modo sistemático e visual para apresentar e compartilhar a compreensão das relações entre os recursos disponíveis, ações programadas e resultados esperados (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011; CASSIOLATO; GUERESI, 2010; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Uma vez que o modelo é construído, torna-se possível ao avaliador a seleção de alguns problemas a serem explorados em detalhes, para que se tenha foco em temas específicos que são de interesse das partes envolvidas no Programa (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011). Nesse sentido, a pesquisa buscou trazer um instrumento para a avaliação do PNAFM no intuito de possibilitar a visualização e a integração entre os objetivos, os recursos, as ações e os resultados almejados pelo Programa.

Este trabalho encontra-se dividido em cinco capítulos além desta introdução. Adiante, no capítulo “Perspectivas Teóricas: do Ciclo de Políticas Públicas à Teoria do Programa” discorre-se sobre o Ciclo de Políticas Públicas e a sua importância para o estudo das políticas públicas com ênfase na fase de avaliação, além de apresentar a Teoria do Programa e o Modelo Lógico.

No capítulo “O PNAFM e a Fronteira do Conhecimento” apresenta-se o estado da arte da literatura sobre o Programa, para que sejam verificadas as pesquisas e os principais avanços da literatura especializada.

Em seguida, no capítulo “Procedimentos Metodológicos”, são evidenciadas as estratégias, as técnicas e as ferramentas de pesquisa utilizadas para o cumprimento dos objetivos, atendo-se ao protocolo orientador para execução da investigação.

No capítulo “A Teoria do Programa PNAFM” traça-se a estrutura lógica do Programa, observando-se as modificações que desde a sua origem até à terceira fase. Ao final, como etapa complementar, são propostos indicadores para o Programa com

base no instrumento desenvolvido.

Ao final, são apresentadas as “Considerações Finais”, ou seja, os principais resultados da pesquisa, as principais conclusões e aprendizados decorrentes do processo de investigação, além das limitações da pesquisa e propostas de futuros estudos.

2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS: DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS À TEORIA DO PROGRAMA

O estudo tem como base teórica o campo das Políticas Públicas e adotou a avaliação (*policy evaluation*), um estágio do Ciclo de Políticas Públicas, como a direcionadora da análise a ser realizada. Dessa forma, foi efetuada a revisão da literatura que trata das fases do Ciclo, com ênfase na avaliação e, em seguida, foram abordadas a Teoria do Programa e o Modelo Lógico como ferramentas de apoio no delineamento da proposta de avaliação para o PNAFM.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVA PROCESSUAL DE ANÁLISE E A ETAPA DE AVALIAÇÃO

A área de estudos sobre as Políticas Públicas é um campo multidisciplinar e que conjuga vários saberes, técnicas e modelos para explorar os fenômenos de interesse.

Antes de adentrar nesse universo, é preciso compreender o termo política pública, para o qual não existe uma única, nem melhor definição (SOUZA, 2006). Pode-se delimitar o seu significado ao observar a importância do problema público. E nesta direção, com base na concepção de Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 2), a política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” haja vista que a razão para o seu estabelecimento “é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”. Com base em Dunn (2017, p. 69), os “problemas de política pública” (*policy problems*) representam as “necessidades não realizadas, valores ou oportunidades de melhoria” que são observadas em determinado contexto.

Para estudar as políticas públicas diversos modelos analíticos podem ser empregados tendo em vista o propósito de melhor entender o como e os porquês os governos fazem ou deixam de fazer determinada ação (DYE, 2010) diante dos problemas da sociedade. Há na literatura especializada modelos de análise que auxiliam na compreensão das políticas públicas, tais como: o institucional, o processual, de grupo, de elite, o racional, o incremental, da teoria dos jogos, da opção pública (*public choice*) e o sistêmico (DYE, 2010).

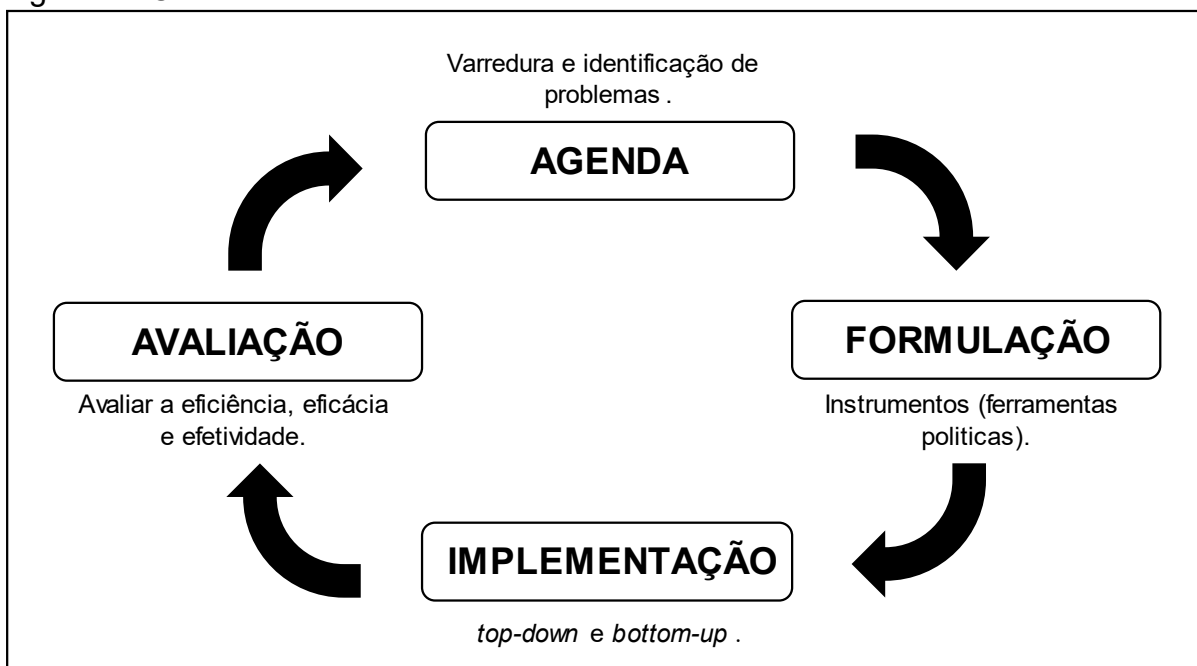
Segundo Dye (2010), um dos modelos mais utilizados é o de processo (*policy*

process), também conhecido como Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*) o qual auxilia a decifrar padrões que possam ser identificados nas atividades ou nos processos das políticas. A perspectiva trazida pelo Ciclo de Políticas Públicas possibilita observar e interpretar os processos dinâmicos que envolvem as ações e não ações, o que facilita a compreensão e a análise das variáveis de interesse do pesquisador (DYE, 2010; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Esse processo dinâmico, tendo em vista a argumentação de Dunn (2017, p. 44-45),

[...] é composto de rodadas ou ciclos complexos. Cada fase do ciclo de políticas públicas está ligada à seguinte, em ciclos para trás e para a frente, e o processo como um todo não tem início ou fim definido. Indivíduos, grupos de interesse [...], departamentos e ministérios estão envolvidos em ciclos [...] por meio de cooperação, competição e conflito.

A literatura recomenda que esses processos sejam esquematizados a partir de uma série de atividades interdependentes e distribuídas ao longo do tempo (DUNN, 2017). Dentre a variedade de nomenclaturas para os estágios do Ciclo de Políticas Públicas, para fins deste trabalho, entende-se como fundamental a definição de agenda, a formulação, a implementação e a avaliação. É importante considerar que o Ciclo de Políticas Públicas não deve ser observado de forma simples e linear, pois o seu contexto é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação à política, tanto que na análise de certas políticas setoriais, com ênfase naquelas de caráter mais dinâmico e polêmico, é observada de forma mais clara a interdependência entre os seus processos e os seus resultados (FREY, 2009; SILVA; MELO, 2000). Evidencia-se uma síntese desse processo conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria.

A formação da agenda concentra as investigações dos porquês determinados grupos têm as suas demandas inseridas no debate político enquanto determinados problemas, bem como os grupos a eles pertencentes, são mantidos fora da arena política (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; WU *et al.*, 2014). Os problemas são compostos por uma dimensão objetiva (fatos mensuráveis), e por uma dimensão subjetiva (valores, percepções, ideias), sendo que a sociedade possui vários problemas que os cidadãos julgam mais ou menos importantes (CAPELLA, 2018; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Ocorre que cada sociedade possui centenas de problemas os quais necessitam de ações por parte do governo, porém apenas uma parte desses problemas será inserida na agenda política (ou agenda de decisão) e culminarão em políticas públicas que visem solucioná-los ou amenizá-los (WU *et al.*, 2014).

Um problema poderá ter a sua relevância para a inserção na agenda dimensionada pelo modo como são discutidas essas preocupações, podendo a sua inclusão ou não na agenda ser influenciada por algum nexo de causalidade; pela gravidade do problema; a sua incidência (quem é afetado e em que extensão); por ser uma novidade (problemas não usuais ou sem precedentes); pela proximidade (atores que são diretamente afetados e estão inseridos na realidade política, ou que tem seus interesses diretamente afetados); por um evento de crise (uma situação especialmente grave); por conta do público-alvo (como os grupos sociais afetados por

problemas); e com base na relação meios *versus* fins e soluções (se há recursos, se há aceitabilidade para uma política pública, e se há capacidade para a resolução do problema) (CAPELLA, 2018).

Dada a percepção, definição e inserção do problema público na agenda governamental, a formulação do curso de ação constitui a etapa do Ciclo de uma política pública onde são definidas as alternativas para lidar com a problemática em questão (CAPELLA, 2018). Ou seja, é o momento para se pensar nos instrumentos (ou ferramentas políticas) que irão formar o desenho da política. Essa etapa envolve o desenvolvimento de alternativas para os possíveis cursos de ação que vislumbram a resolução dos problemas inseridos na agenda do governo (WU *et al.*, 2014).

Já a implementação é a etapa que consiste em transformar as decisões políticas em ações, ou seja, trata-se do momento em que uma política pública é efetivamente executada (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; LOTTA, 2014). Ainda, com base na visão de Wu *et al.* (2014), a implementação pode envolver elementos de todos os estágios do Ciclo de Políticas Públicas e refere-se ao período em que os riscos de ganho ou perda começam a se manifestar aos participantes da política, sendo desse modo, a fase de identificar as variáveis que expliquem o sucesso e/ou fracasso da política.

Após um governo reconhecer um problema como público, definir um conjunto de ações que visam a sua solução e implementá-las, surge a necessidade de avaliar os desdobramentos da política a fim de se obter o *feedback* acerca da execução da ação pública. A prática avaliativa oferece aos *decision-makers* informações que os permitam decidir pela continuidade, manutenção ou até mesmo pela extinção da política pública (COSTA; CASTANHAR, 2003; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; MORRA-IMAS; RIST, 2009; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Após essa breve descrição dos estágios do *Policy Cycle*, retoma-se ao raciocínio de Dunn (2017, p. 44), quando o autor expõe que “dependendo das circunstâncias, os analistas produzem informações relevantes para uma, várias ou todas as fases do *policymaking*” e, portanto, neste estudo em especial, a ênfase recaiu sobre uma delas: a avaliação.

Nesse sentido, compreende-se a avaliação como um processo de medição sistemática da operação e (ou) dos resultados de determinado projeto, programa ou política, em relação ao desempenho, a eficácia e (ou) impacto tendo em vista os objetivos que foram planejados para a execução das ações (COSTA; CASTANHAR,

2003). A finalidade da avaliação é fornecer recomendações que subsidiem à ampliação, replicação do projeto, reformulação ou a sua descontinuidade (RAMOS; SCHABBACH, 2012; SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011).

A avaliação deve ser realizada para que sejam verificadas se as mudanças propostas pelo desenho de uma política pública e se objetivos foram ou não alcançadas, e também para que se tenha certeza de que as mudanças ocorridas na situação problema podem ser atribuídas à existência da política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; MORRA-IMAS; RIST, 2009). Outra variável presente neste estágio do Ciclo de Políticas Públicas é a seleção de quais atores estarão envolvidos nas atividades de avaliação: os governamentais (gestores públicos, políticos e burocratas) e os não governamentais (pesquisadores em universidades, empresas de consultoria, organizações do terceiro setor, a mídia, a sociedade civil organizada e os beneficiários da intervenção) (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; WU *et al.*, 2014).

A avaliação também pode ser definida em relação ao momento (*timing*) em que a política será avaliada, isto é, *ex-ante*, *in itinere* ou *ex-post*. Nesse sentido, a avaliação pode ocorrer antes da elaboração da política (*ex-ante*), durante a execução das atividades (de processo) ou após a sua conclusão ou de uma de suas etapas (*ex-post*) (COSTA; CASTANHAR, 2003; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Uma das formas de se avaliar as políticas públicas é por meio da adoção de critérios, sendo que os principais são a eficiência, a eficácia e a efetividade. O critério da eficiência busca determinar a relação custo-benefício e possui como elementos de sua construção os insumos e os resultados (COSTA; CASTANHAR, 2003). A eficácia é a medida da extensão pela qual se atinge os objetivos e as metas propostos (COSTA; CASTANHAR, 2003). A efetividade, por sua vez, busca determinar se a política pública avaliada surtiu o efeito ou impacto desejado, critério esse relacionado aos fatores externos, geralmente associados ao contexto macro (COSTA; CASTANHAR, 2003; MORRA-IMAS; RIST, 2009). Após a definição desses critérios, a sua operacionalização será efetuada por meio da utilização de medidas (os indicadores), ou seja, deve-se identificar e quantificar os resultados obtidos (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Mediante a compressão das fases que compõem o Ciclo de Políticas Públicas, em especial, a fase de avaliação, na subseção a seguir é apresentado um breve compilado conceitual acerca de indicadores.

2.1.1 Indicadores na Avaliação de Políticas Públicas

O processo de avaliação torna-se menos oneroso e mais útil à medida que é embasado em um planejamento consistente, capaz de estabelecer relações causais, processo este denominado de cadeia de causalidade (COSTA; CASTANHAR, 2003). Para Costa e Castanhar (2003), a descrição completa e adequada dos componentes de um programa é fundamental para se proceder com sua avaliação. Por meio dessa cadeia de causalidade, ou lógica de encadeamento, junto ao seu contexto de operação, é possível visualizar o fluxo de atividades sucessivas e concorrentes (JANNUZZI, 2016).

Conforme sugere Jannuzzi (2016), ao explicitar os principais recursos (insumos), atividades, produtos, resultados e impacto, tem-se em mãos um arcabouço de informações essenciais para a avaliação de um Programa. Uma das formas de evidenciar essa cadeia causal é por meio da explicitação da Teoria do Programa, por meio da utilização de um instrumento denominado Modelo Lógico (COSTA; CASTANHAR, 2003; MORRA-IMAS; RIST, 2009; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004), que será abordado na próxima seção.

Contudo, não é possível avaliar os Programas diretamente apenas com essas informações, devendo-se, portanto, traduzi-las em um conjunto de indicadores que, quando regularmente medidos, fornecem informações para a avaliação (MORRA-IMAS; RIST, 2009). Os indicadores, nesse sentido, incorporam esse conjunto de informações essenciais, necessárias para a elaboração de uma boa estratégia de avaliação (JANNUZZI, 2016). Nos termos de Jannuzzi (2021, p.1) “assim como as fotografias, os indicadores [...] são imagens aproximadas da realidade, ou seja, são representações simplificadas dela” (JANNUZZI, 2021, p. 1).

No campo de políticas públicas, o uso de indicadores tem ganhado espaço no planejamento dos governos, em especial, devido a adoção da Reforma Gerencial e do aprimoramento do controle social nas últimas décadas (JANNUZZI, 2005). Conforme apontam Costa e Castanhar (2003), a desestatização dos serviços públicos, bem como a adoção de uma ideologia voltada a resultados pelas agências governamentais, tem exigido a adoção de formas de mensuração de desempenho, baseadas na definição de indicadores e de medidas de sucesso. Além disso, sindicatos, a mídia e a sociedade em geral começaram a ter maior controle sobre o governo, principalmente devido a evolução a aperfeiçoamento das tecnologias e

meios de acesso à informação (JANNUZZI, 2005).

Na avaliação, “os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente” (JANNUZZI, 2005, p.138). Permitem conhecer as mais variadas dimensões de um problema público, onde e quando ocorrem, fornecendo subsídios para que os gestores públicos tracem ações para que se possa intervir em determinado problema. Também permitem capturar e traduzir, sob a forma de valores mensuráveis (taxas, proporções, índices ou valores absolutos), as transformações na realidade na qual um governo intervém no intuito de verificar a efetividade ou não de suas ações (BRASIL, 2018e; JANNUZZI, 2002, 2005).

Os indicadores podem ser utilizados em vários momentos do processo de elaboração de políticas públicas (BRASIL, 2018e), proporcionando subsídios às atividades de planejamento público e de formulação de políticas (JANNUZZI, 2002, 2005, 2021).

Em relação a sua classificação, há vários sistemas classificatórios adotados pela literatura. Jannuzzi (2005), propõe a classificação dos indicadores quanto sua área temática, ou seja, distinguidos em relação a sua área de atuação, sendo exemplos: indicadores de saúde, educação, demográficos, dentre outros. O Guia Metodológico para Indicadores, por sua vez, propõe uma classificação quanto ao desempenho, dividindo-os em indicadores de economicidade (que medem os gastos com insumos em relação aos resultados alcançados), de eficiência (que busca medir os produtos entregues em relação a quantidade de insumos utilizada), de eficácia (mensuram o grau em que se atinge as metas definidas) e de efetividade (que busca mensurar mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes do Programa o qual se pretende avaliar) (BRASIL, 2018e).

Outro sistema de classificação divide os indicadores em objetivos e subjetivos. Os objetivos mensuram fatos concretos ou fatos empíricos (por exemplo: taxa de desemprego, taxa de natalidade, etc.), enquanto os subjetivos tomam como base a percepção de indivíduos e (ou) especialistas sobre determinados aspectos da realidade (por exemplo: avaliações de percepção quanto a corrupção) (JANNUZZI, 2005)². Por fim, outro sistema amplamente utilizado no campo de políticas públicas

² As avaliações de caráter objetivo e subjetivo podem gerar resultados discrepantes, ou seja, a percepção social pode auferir maior positividade ou negatividade face as informações evidenciadas por indicadores objetivos. Daí a importância dos indicadores subjetivos, uma vez que a opinião da

classifica indicadores quanto ao fluxo de implementação: **indicadores de insumo**, que mensuram os recursos utilizados pelas ações do governo; **indicadores de processo**, que medem o desempenho das atividades ligadas a execução dos programas; **indicadores de produto**, que expressam as entregas de bens e serviços ao público-alvo; **indicadores de resultado**, que expressam os benefícios no público alvo decorrentes das ações empreendidas por uma política; e os **indicadores de impacto**, que medem os efeitos esperados em função da entrega de bens e serviços (BRASIL, 2018e; JANNUZZI, 2005, grifos próprios).

Para Jannuzzi (2005), os indicadores devem conter um determinado conjunto de propriedades. O conjunto de propriedades desejáveis, é expresso no Quadro 1.

Quadro 1 - Propriedades Desejáveis aos Indicadores

Propriedades	Descrição
Relevância	Relevância e pertinência para a agenda político-social, para o adequado acompanhamento de Programas.
Validade	Ser tão próximo quanto possível do conceito abstrato ou demanda política que o originou, ou seja, deve ser mais diretamente relacionado quanto possível em relação aos objetivos do Programa.
Confiabilidade	Devem possuir determinado nível de confiança, e possuir fontes confiáveis, característica importante para a legitimação de seu uso.
Cobertura Territorial e Populacional	Possuir cobertura territorial ou populacional relevante e serem representativos em relação a realidade empírica objeto da análise pretendida.
Sensibilidade	Capacidade de captar (no menor tempo possível) os efeitos ou não efeitos de determinada intervenção.
Especificidade	Grau de especificidade em relação à análise pretendida.
Transparência Metodológica	Devem ter clareza e transparência quanto a sua construção.
Comunicabilidade	Facilidade de compreensão.
Factibilidade	Possuir viabilidade.
Periodicidade	Regularidade com o qual um indicador pode ser mensurado.
Desagregabilidade Populacional e Territorial	Capacidade de se referir e representar, o tanto quanto possível, os grupos sociais de interesse ou população alvo.
Comparabilidade	Capacidade de comparação com o decorrer do tempo.

Fonte: Elaboração própria com base em Jannuzzi (2005).

Os indicadores, tomando como referência o Ciclo de Políticas Públicas, podem

população tem papel fundamental nos processos de avaliação, pois fornece subsídios para correção e melhoria de Programas, que muitas vezes, indicadores de viés objetivo não são capazes de captar (JANNUZZI, 2005).

ser construídos por meio de duas etapas: a explicitação da demanda de interesse pragmático (objetivos), seguida pelo delineamento de seus componentes ou ações operacionais vinculadas e a utilização de dados administrativos e estatísticas públicas para o acompanhamento das ações em termos de eficiência, eficácia e efetividade (JANNUZZI, 2005). Neste estudo, a construção de indicadores para o PNAFM parte dessa perspectiva, na medida em que essas etapas, ou seja, o delineamento do desenho do Programa, ocorre por meio explicitação da Teoria do Programa através dos Modelos Lógicos.

Assim, mediante a compressão das escolhas teóricas e conceituais sobre o Ciclo de Políticas Públicas e dos indicadores empregados para mensuração das ações públicas, a seguir é apresentada a revisão da literatura com o enfoque na avaliação por meio da Teoria do Programa e do Modelo Lógico.

2.2 AVALIAÇÃO À LUZ DA TEORIA DO PROGRAMA E DO MODELO LÓGICO

Para Weiss (1998a), o processo de avaliação auxilia na identificação dos pontos fortes e das deficiências de programas e políticas públicas, além de ser um mecanismo que ajuda a identificar onde as mudanças devem ocorrer.

Um dos papéis principais do processo de avaliação é proporcionar aprendizado, pois o trabalho árduo e o preenchimento de formulários para cumprir as políticas de avaliação geralmente não levam a obtenção de subsídios que serão empregados para o diagnóstico de programas (SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011). Dada essa perspectiva, a avaliação pode e deve ser utilizada para ilustrar o sucesso que os programas podem incorrer, ajudando a neutralizar, desse modo, a apatia e a hostilidade que muitos programas sociais, por exemplo, enfrentam atualmente (WEISS, 1998b).

Para Morra-Imas e Rist (2009), os resultados da avaliação, para terem impacto sob a tomada de decisão, devem ser percebidos como relevantes e úteis, além de serem apresentados de forma clara e concisa.

A avaliação, muitas vezes, é desconsiderada como fator de sucesso na implementação de programas e políticas públicas, tornando-se necessário o alinhamento entre as atividades de avaliação e o planejamento de programas (SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011), haja vista que o processo avaliativo pode abordar muitas questões importantes que vão além de um simples sistema de monitoramento

(MORRA-IMAS; RIST, 2009).

A Teoria do Programa (*Program Theory*), ou seja, a ideia específica sobre como um programa causa os resultados pretendidos ou observados, deve ser o foco dos processos de avaliação (BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006; BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011; CASSIOLATO, 2010; CASSIOLATO; GUERESI, 2010; HARMAN; AZZAM, 2018; MORRA-IMAS; RIST, 2009; SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011; SHEARN *et al.*, 2017; WEISS, 1998a; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004). A Teoria do Programa funciona como um bloco de construção central da maioria dos projetos de avaliação e incorpora a teoria da mudança, a análise contextual e de processo e os Modelos Lógicos multiníveis, utilizando-se também de teorias concorrentes e análise de trajetória do Programa (BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006).

Nesse contexto, o Modelo Lógico é um instrumento que possibilita a representação da Teoria do Programa, uma vez que é capaz de organizar as ações de forma que sejam articuladas aos resultados que se deseja alcançar. Em outras palavras, este modelo fornece informações sobre um programa e possibilita visualizar o progresso em direção as metas, possibilitando às partes interessadas o maior conhecimento sobre a sua dinâmica (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004). O Modelo Lógico e a qualidade da Teoria do Programa serão aferidas com base no desenho do programa e na sua construção relacionada ao alcance dos resultados esperados (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

O Modelo Lógico busca desenvolver uma imagem relativamente simples de como e porque determinado programa funcionará (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004), pois o *design* de muitas intervenções é baseado em certas suposições causais, uma cadeia do tipo “Se...Então”, sobre o problema ou questão alvo de determinado Programa (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; MORRA-IMAS; RIST, 2009; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004). O propósito principal é fornecer um roteiro para as partes interessadas e que descreva uma sequência de eventos relacionados que conectam as necessidades do programa planejado com os seus resultados desejados (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004).

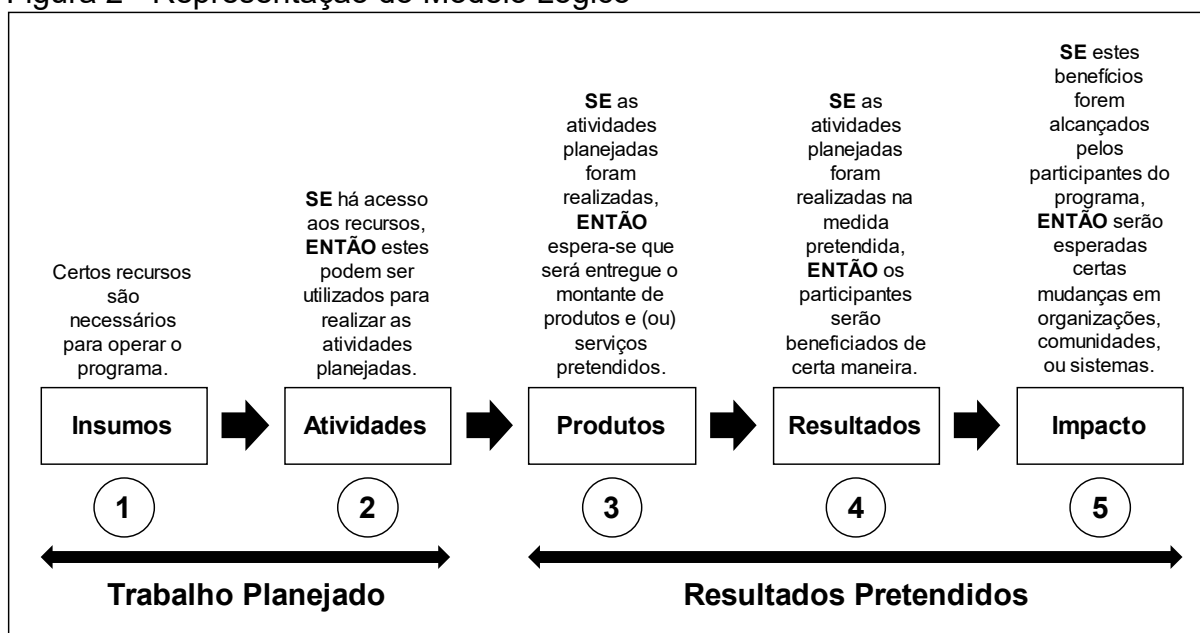
Para Costa e Castanhar (2003):

O processo de avaliação será facilitado e mais útil se baseado em um planejamento consistente, capaz de estabelecer: relações causais entre atividades e produtos; produtos e resultados que permitam atingir as metas visadas; resultados que causem efeitos mais ou menos precisos e respondam

pelo alcance de um objetivo específico; e efeitos que produzam o impacto pretendido pelo propósito ou missão do programa, de tal sorte que se busque fazer com que as atividades de fato contribuam para o alcance desse mesmo propósito. (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 976).

Dada essa premissa, ilustra-se a representação do Modelo Lógico conforme exposto na Figura 2.

Figura 2 - Representação do Modelo Lógico



Fonte: W. K. Kellogg Foundation (2004).

Nota: Tradução nossa.

Este modelo é composto por cinco elementos: insumos, atividades, produtos, resultados e impacto (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004), cuja descrição encontra-se no Quadro 2.

Quadro 2 - Elementos do Modelo Lógico

Elemento	Definição
Insumos	Recursos (humanos, financeiros, organizacionais e comunitários que estão disponibilizados) necessários para a implementação do programa e consequente alcance dos objetivos pretendidos.
Atividades	Processos, técnicas, ferramentas, eventos, tecnologia e ações do programa planejado.
Produtos	Saídas diretas que resultam das atividades do programa, como o número de aulas ministradas, materiais produzidos ou distribuídos, horas de prestação de algum determinado serviço etc.
Resultados	Mudanças específicas em atitudes, comportamentos, conhecimento, habilidade, status ou nível de funcionamento, os quais são esperados como resultado das atividades de um programa e que são mais frequentemente expressos e nível individual.
Impacto	Resultado das atividades do programa que podem implicar em melhoria de condições, maior capacidade ou mudanças na arena política, podendo ocorrer a nível organizacional, a nível de comunidade e (ou) a nível de sistema.

Fonte: W. K. Kellogg Foundation (2004).

Uma vez definido, o Modelo Lógico será o mecanismo norteador para o desenho de medidas de avaliação e para o desenho de medidas de desempenho (CASSIOLATO; GUERESI, 2010). A construção do Modelo Lógico é baseada na abordagem de avaliação orientada pela Teoria do Programa (CASSIOLATO, 2010).

Apesar da abordagem apresentada pela W. K. Kellogg Foundation (2004) ser um padrão adotado por vários trabalhos na literatura (FREITAS; SILVEIRA, 2015; MOREIRA; SILVEIRA, 2018; MUNTER; COBB; SHEKELL, 2016; SHEARN *et al.*, 2017; VITÓRIA *et al.*, 2020), nota-se o emprego de diversas nomenclaturas para se proceder à descrição da Teoria do Programa à luz dos Modelos Lógicos. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por exemplo, adota o termo “Marco Lógico – ou Matriz Lógica” e descreve os elementos como componentes, propósito e finalidades (BID, 1997; RUA, 2005 *apud* REIS, 2013). Já o Banco Mundial, por sua vez, adota a nome “Matriz de Marco Lógico” e identifica resultados e impacto como objetivo imediato e objetivo superior (RUA, 2005 *apud* REIS, 2013).

Há também variações quanto aos procedimentos para a explicitação da Teoria do Programa à luz de Modelos Lógicos. Cassiolato e Gueresi (2010), por exemplo, propõem três etapas para a construção: (i) a explicação do problema e referências básicas do programa, (ii) a estruturação do programa para o alcance de resultados e (iii) a identificação de fatores relevantes de contexto.

De todo modo, a mudança pretendida em determinada situação problema poderá ser alcançada caso as ações do programa tenham alto impacto na mudança do problema, permita que o ator envolvido possa agir de modo direto, prático e efetivo sobre a causa e sejam politicamente oportunas em relação a causa identificada (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Os programas necessitam de tempo para que possam esclarecer a sua Teoria do Programa, pois para desenvolver um esquema claro é necessário responder a mudanças do contexto e, com isso, também entender de fato as necessidades dos beneficiários (SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011). Desse modo, deve-se efetuar a análise do contexto do programa, conforme proposto por Cassiolato e Gueresi (2010), Sridharan e Nakaima (2011) e Bamberger, Rugh e Mabry (2006).

Por fim, com a confecção do Modelo Lógico, além das evidências causais, deve-se também questionar a validade da cadeia de ação da intervenção, ou seja, as ligações entre recursos, processos e resultados, devem ser expostas e examinadas para verificar se há validade interna forte e aplicabilidade potencial para outros

contextos (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011).

Uma vez desenvolvido o Modelo Lógico, é possível apresentar e compartilhar de modo sistemático e visual a compreensão das relações entre os recursos disponíveis, as ações programadas e os resultados esperados. Essas relações podem ser evidenciadas por meio de uma estrutura lógica, com ênfase na explicitação da Teoria do Programa. Trata-se de uma forma de descrever por meio de uma linguagem clara e específica o funcionamento de determinada Política Pública de modo a permitir sua compreensão e avaliação, visando o foco na utilização de recursos, ou seja, priorizar suas operações e resultados chaves, de modo que que contribuam para o aprendizado e melhoria do Programa (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004).

Ao considerar as aplicações desse conhecimento em estudos científicos, verifica-se a utilização tanto da Teoria do Programa quanto dos Modelos Lógicos como mecanismos complementares e coexecutores do processo de avaliação. Observa-se, na literatura nacional, diversos trabalhos (QUADRO 3) desenvolvidos para variados contextos de política pública, tais como **habitação** (REIS, 2013; MOREIRA; SILVEIRA, 2018), **saúde** (MACEDO *et al.*, 2019), **eletrificação** (FREITAS; SILVEIRA (2015), **cultura** (VITÓRIA *et al.*, 2020), **educação** (MARTINS; SILVEIRA; MARTINS, 2021; CARVALHO JUNIOR; SILVEIRA, 2021) e **agricultura familiar** (SILVA; BERNARDES, 2014).

Quadro 3 - Estudos nacionais relacionados à Teoria do Programa e Modelos Lógicos (continua)

Trabalho	Contexto e Aplicação
Reis (2013)	Elaborou a Matriz de Estrutura Lógica (MEL) do PMCMV/FAR que foi precedida pela explicitação da Teoria do Programa - isto é, o desenho do Programa -, culminando no estabelecimento de indicadores de verificação. Para consolidar e validar a MEL, foi realizada a sua aplicação no nível de avaliação de resultados, em um conjunto habitacional no município de Viçosa/MG.
Silva e Bernardes (2014)	Elaborou a Matriz de Estrutura Lógica (MEL) para explicitar a Teoria do Programa do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), utilizando do ordenamento lógico obtido da análise para proposição de indicadores para a avaliação do Programa.
Freitas e Silveira (2015)	As autoras evidenciaram a importância para o desenvolvimento de monitoramento e avaliação de políticas públicas, com ênfase no Programa Luz para Todos.
Moreira e Silveira (2018)	Utilizaram da Teoria do Programa e o Modelo Lógico como núcleo para elaborar uma proposta de avaliação para o Programa Minha Casa, Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR).
Macedo <i>et al.</i> (2019)	Os autores utilizaram do Modelo Lógico para esboçar a Teoria do Programa Mais Médicos (PMM), com a intenção de contribuir com o processo de implementação e avaliação do Programa.
Vitória <i>et al.</i> (2020)	Utilizaram do Modelo Lógico para delinear a Teoria do Programa em nível municipal aplicado aos Sistemas Municipais de Cultura no Brasil.

Quadro 3 - Estudos nacionais relacionados à Teoria do Programa e Modelos Lógicos (conclusão)

Trabalho	Contexto e Aplicação
Martins, Silveira e Martins (2021)	Os autores utilizaram da Teoria do Programa e o Modelo Lógico para o Programa de Avaliação da Qualidade da Educação Superior Brasileira.
Carvalho Junior e Silveira (2021)	Propõem um modelo lógico para esse programa ao Programa Conta pra Mim, que faz parte da Política Nacional de Alfabetização (PNA).

Fonte: Elaboração própria.

Na literatura internacional, Shearn *et al.* (2017) propuseram a representação da Teoria do Programa de forma mais realista, aplicando-a aos serviços públicos de saúde sexual prestados a jovens na Inglaterra. Munter, Cobb e Shekell (2016) discutiram o papel da Teoria do Programa em pesquisas de avaliação empregadas em políticas educacionais norte-americanas. Hurtubise, Brousselle e Camden (2020), por sua vez, utilizaram do Modelo Lógico para recuperar a Teoria do Programa de um Programa de tratamento intensivo interdisciplinar da dor para jovens com deficiência relacionada à dor. E, por fim, mais recentemente, Maxwell (2021) explicitou a Teoria do Programa ao empregar o Modelo Lógico para identificar os elementos-chave de um programa de treinamento acelerado para assistentes sociais que atuam na linha de frente para a prestação de serviços infantis na Inglaterra.

Dessa forma, esse trabalho propõe a representação do desenho do Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios (PNAFM) de maneira a identificar os elementos normativos, humanos e contextuais que permitiram expressar a sua Teoria, o que trará as contribuições para a avaliação do Programa.

3 O PNAFM E A FRONTEIRA DO CONHECIMENTO

Com este capítulo propõe-se o levantamento do estado da arte sobre o PNAFM, para que sejam verificados os principais avanços da literatura especializada. Primeiramente, buscou-se identificar os trabalhos de forma a evidenciar a sua (i) caracterização, (ii) suas informações gerais, (iii) os elementos teóricos e (iv) os atributos metodológicos. Em seguida foi realizado um compêndio desses textos, para sintetizar os principais avanços obtidos ao longo duas décadas de vigência do PNAFM.

3.1 A LITERATURA SOBRE O PNAFM: VISÃO GERAL

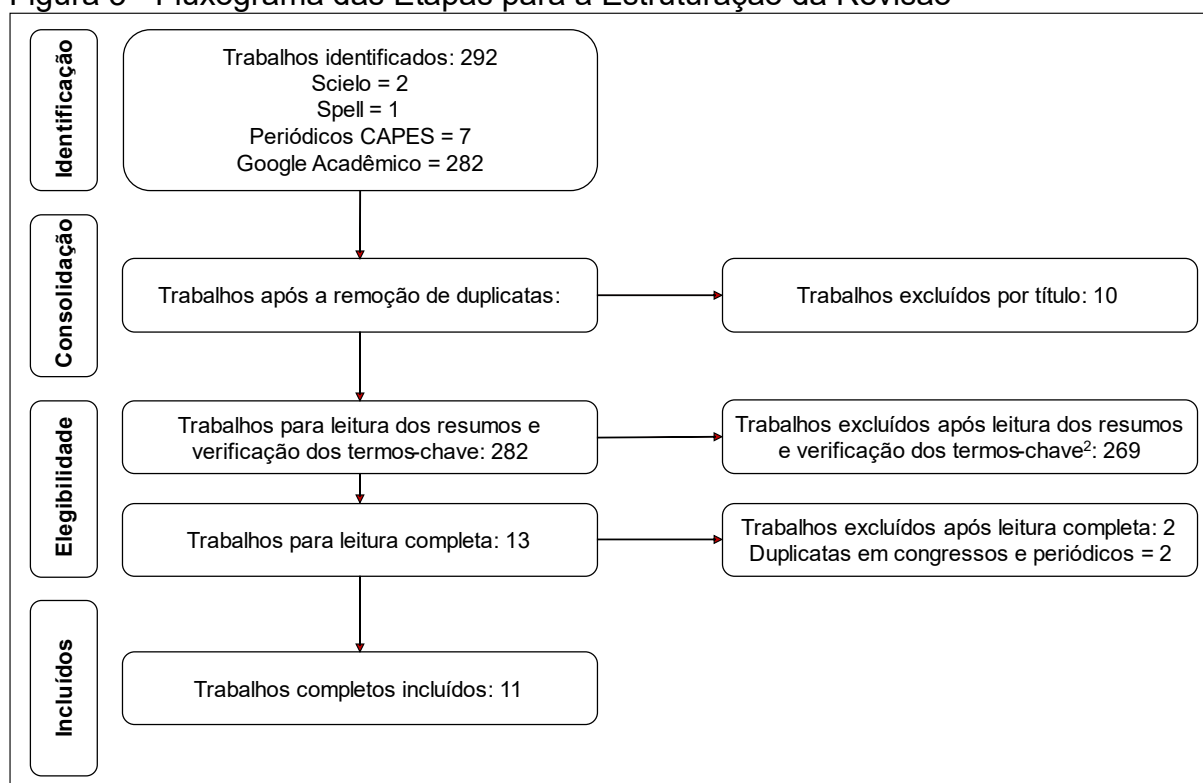
O levantamento da literatura sobre o Programa perpassou por quatro etapas: identificação dos trabalhos, sua consolidação, análise de elegibilidade (ou seja, verificar se os trabalhos tinham como temática o PNAFM) e, por fim, a inclusão dos trabalhos para revisão.

No primeiro momento, efetuou-se as buscas em quatro bibliotecas virtuais: Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior (Periódicos CAPES), *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO), *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL) e Google Acadêmico. Por se tratar de uma política pública brasileira, optou-se preferencialmente pela utilização de plataformas nacionais. De toda forma, na execução dos procedimentos de busca, considerou-se documentos de qualquer idioma, apesar de os resultados conterem apenas trabalhos em português. O recorte temporal utilizado foi o período 2001-2020, pois abrange o início de vigência do Programa (2001), até o momento de execução desta revisão.

Utilizando-se dos termos-chave “Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros” e “PNAFM” (a sigla do Programa), foram obtidos 07 e 285 resultados respectivamente, totalizando 292 resultados, assim distribuídos: Scielo (02 resultados); Spell (01 resultado); Periódicos CAPES (07 resultados) e Google Acadêmico (282 resultados). O grande número de resultados na última plataforma de busca justifica-se, pois, a o Google Acadêmico retornou todo e qualquer trabalho que fizesse qualquer menção aos termos pesquisados, e a maioria dos documentos apenas mencionavam o PNAFM, sendo que o Programa não era objeto central da grande maioria dos trabalhos encontrados.

Na sequência, foi efetuada a checagem de cada documento a fim de se avaliar a ocorrência de trabalhos duplicados (consolidação) e a efetiva adequação ao tema (elegibilidade), reduzindo-se o número de textos a 13. Isso ocorreu devido à grande parte das pesquisas apenas mencionarem o PNAFM brevemente, a título de contextualização do tema abordado. Em seguida, foram eliminados dois trabalhos publicados em congressos, pois foram identificadas versões mais recentes publicadas em periódicos. O reduzido número de trabalhos a serem revistos corrobora com a observação de Grin (2021, p. 4), ao apontar que a “literatura que analisa o PNAFM não é muito extensa no Brasil”. De maneira a detalhar os procedimentos para a seleção e a estruturação dos estudos desta revisão apresenta-se a Figura 3.

Figura 3 - Fluxograma das Etapas para a Estruturação da Revisão¹



Fonte: Elaboração própria.

Nota: ¹O processo de filtragem e seleção dos artigos utilizou como referência as recomendações do protocolo *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA) (PAGE, 2021). ²A verificação dos termos-chave junto a leitura dos resumos teve como objetivo observar o número de menções aos termos pesquisados nas bibliotecas virtuais em cada trabalho e analisar se os trabalhos tinham como temática central o PNAFM ou se ao menos desenvolveram o Programa ao longo de sua redação.

Desse modo, dos 11 documentos identificados, oito foram artigos publicados em periódicos, dois eram dissertações e um trabalho refere-se a um artigo publicado

nos anais de um congresso (XXLIII Encontro Nacional da ANPAD)³. No Quadro 4 é evidenciada a distribuição dos trabalhos por periódico e área temática.

Quadro 4 - Distribuição de trabalhos identificados sobre o PNAFM

	Periódico/Congresso	Tema específico	Tipo	Ano da Publicação
1	Revista de Contabilidade da UFBA	Avaliação	Artigo revisado por pares	2014
2	Revista Eletrônica da FAMINAS-BH	Revisão Teórica	Artigo revisado por pares	2009
3	Revista Eletrônica de Contabilidade	Implementação	Artigo revisado por pares	2005
4	XLIII Encontro da ANPAD - EnANPAD 2019	Avaliação	Artigo de anais de Congresso	2019
5	Ensaio FEE	Capacidade Estatal	Artigo revisado por pares	2016
6	Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNDACE	Avaliação	Artigo revisado por pares	2012
7	Cadernos EBAPE.BR	Avaliação	Artigo revisado por pares	2017
8	Revista do Serviço Público	Revisão Teórica	Artigo revisado por pares	2018
9	Revista de Administração Pública (RAP)	Revisão Teórica	Artigo revisado por pares	2014
10	Repositório Institucional da UFPB	Avaliação	Dissertação	2018
11	Repositório Institucional da UnB	Avaliação	Dissertação	2010

Fonte: Elaboração própria.

Em relação a autoria, foram identificados 12 autores distintos, concentrados em sete instituições de ensino superior. A distribuição de autores de acordo com o número de publicações e as respectivas instituições encontra-se exposta na Tabela 1.

Tabela 1 - Distribuição da Literatura do PNAFM quanto à autoria

Autoria	Nº de Publicações	Instituição dos autores/as
Eduardo José Grin	05	FGV
Fernando Luiz Abrúcio	02	FGV
Amanda Paula Silveira dos Reis	01	UnB
Ana Paula da Costa Mayer	01	UFSM
Ana Paula Moreira Wiemer	01	UnB
Caroline Pimentel	01	UPF
Fátima de Souza Freire	01	UnB
Gislene Lourenço de Oliveira	01	Faminas-BH
José Wilas Pereira	01	UFPB
Marcelo Driemeyer	01	UnB
Paulo Carlos Du Pin Calmon	01	UnB
Ivan Henrique Vey	01	UFSC
Sandra Regina Toledo Santos	01	UPF

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que os trabalhos estão distribuídos mais frequentemente entre os autores Eduardo José Grin e Fernando Luiz Abrúcio, ambos da Fundação Getúlio

³ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

Vargas (FGV), com participação em 05 e 02 trabalhos, respectivamente. Os demais autores se concentraram nas seguintes instituições: Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade de Passo Fundo (UPF), Faminas-BH, Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Ao considerar os artigos publicados em periódicos, identificou-se oito diferentes revistas e os trabalhos que estão naqueles de maior impacto e que são oriundos dos autores filiados à FGV. A distribuição dos trabalhos por periódico e a respectiva classificação Qualis consta na Tabela 2.

Tabela 2 - Classificação dos Periódicos

Periódico/Congresso	Qualis ¹	Nº de Publicações
Cadernos EBAPE.BR	A2	01
Revista de Administração Pública (RAP)	A2	01
Revista do Serviço Público	B2	01
Ensaios FEE	B3	01
Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNDACE	B3	01
Revista de Contabilidade da UFBA	B4	01
Revista Eletrônica da FAMINAS-BH	Sem Qualis	01
Revista Eletrônica de Contabilidade (UFSM)	Sem Qualis	01

Fonte: Elaboração própria.

Nota: ¹A nova classificação Qualis Capes ainda se encontra em discussão e, até a realização desta pesquisa, ainda não estava disponível na Plataforma Sucupira, o portal que permite a consulta desta avaliação. Dessa forma, utilizou-se as classificações em vigência durante o ano de 2020, que são referentes ao quadriênio 2013-2016, tendo como base a área de avaliação: Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo.

Dois trabalhos são de autoria conjunta entre Eduardo José Grin e Fernando Luiz Abrúcio (um trabalho, Qualis A2, e outro Qualis B2), e um de autoria individual de Eduardo José Grin (Qualis A2). Importante assinalar a existência de dois artigos publicados em periódicos não classificados, o que diante do total de textos revisados, representa cerca de 20% dos documentos.

Ao levantar as palavras-chaves presentes nos trabalhos, identificou-se 43 termos e estão representadas na Figura 4 os mais recorrentes.

Figura 4 - Termos em destaque nas palavras-chave



Fonte: Elaboração própria com a utilização do software R.

Os termos-chave que mais caracterizaram as pesquisas foram as palavras “municípios”, “administração”, “fiscal” e “PNAFM” (sigla do Programa). O termo “administração” esteve atrelado às palavras “pública” e “municipal”, depreendendo-se, desta maneira, que os estudos tendem a focar a análise em determinadas realidades municipais contempladas pelo Programa. Termos como “capacidade”, “federalismo” e “modernização” foram associados às pesquisadas, tendo em vista as próprias finalidades de atuação do PNAFM.

Na primeira fase do Programa os projetos de modernização podiam ser desenvolvidos em duas categorias: o Projeto Ampliado e o Projeto Simplificado⁴. Na maioria dos estudos não foi discriminado qual tipo de projeto do Programa estava sendo investigada (09 trabalhos). Apenas um estudo identificou como recorte de análise o Projeto Ampliado, enquanto outro estudo categorizou a sua pesquisa como abrangendo ambos os Projetos (Simplificado e Ampliado).

Dos 11 trabalhos analisados, 08 possuem nível de abrangência municipal, enquanto 01 trabalho envolveu o nível federal. Em dois dos trabalhos revisados não foi possível delimitar um local específico. Em relação aos locais de estudo, a maioria das pesquisas (06) contemplou diversas localidades (estudos amostrais). Dois trabalhos tiveram foco em local específico: um abrangeu o município de Fortaleza (CE) e outro o município de Santa Luzia (MG).

Os temas das seções de referencial teórico ou revisão de literatura dos trabalhos foram agrupados de acordo com duas áreas de conhecimento dos artigos: “administração pública e gerencialismo” na qual seu enquadraram 06 trabalhos e

⁴ A descrição detalhada das características do Programa será apresentada quando da discussão sobre os resultados da Teoria do Programa, por entender que o contexto de intervenção é fundamental para representação da estrutura lógica.

“capacidades estatais”, área na qual se enquadraram 05 trabalhos.

Por “administração pública e gerencialismo” entende-se que as ideias versam sobre um modelo de gestão pelo qual a administração pública deve orientar as suas atividades de modo a garantir o controle, a eficiência e a competitividade (PAES DE PAULA, 2005), e por “capacidades estatais” busca-se a compreensão e a quantificação das características que um ente estatal possui para perseguir seus objetivos (MATTHEWS, 2012). Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 7), após revisitarem o “conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica”, comentam que, em linhas gerais, “as definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado”.

Além dos aspectos teóricos, foram identificadas as características metodológicas das pesquisas. Em relação aos atributos dos estudos, quanto à tipologia, 10 foram enquadrados como teórico-empírico, enquanto 01 trabalho foi classificado como estritamente teórico. De tal modo, pode-se observar que os estudos acerca do PNAFM são predominantemente aplicados, pois utilizaram de conhecimentos teóricos, modelos analíticos ou conceitos para a apreensão da realidade objeto do estudo, característica comum ao campo de pesquisa que analisa as políticas públicas.

Na abordagem quanto ao problema, 06 artigos eram de natureza qualitativa, 04 eram quantitativos, enquanto 01 trabalho utilizou das duas abordagens. Em relação à delimitação das pesquisas, 02 estudos foram enquadrados como caso único; 06 englobaram múltiplos casos e os demais estudos (03 textos) representaram estudos sem delimitação no tocante a quantidade de casos ou unidades analisadas. A predominância de estudos de múltiplos casos se justifica pelo fato de o PNAFM se apresentar como um Programa de ênfase municipal. Devido a isso, a maior parte dos artigos intentaram avaliar os efeitos da adesão municipal ao Programa sobre a realização de receitas, tanto em realidades mais desenvolvidas (grandes capitais) como também em municípios de menor porte.

Dentre os trabalhos analisados, o levantamento de dados secundários esteve presente em 04 trabalhos, nas bases da FGV, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA Data), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Sistema de Acompanhamento do PNAFM (SIAPM), da Caixa Econômica Federal (CEF), do extinto Ministério da Fazenda (MF) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD - Atlas do

Desenvolvimento Humano no Brasil). A pesquisa bibliográfica esteve presente em 04 trabalhos, enquanto a pesquisa documental foi identificada em 02 textos. Em outros 02 trabalhos foi possível notar o emprego de entrevistas e, somente um fez a aplicação de questionário. Não foi possível identificar a técnica de coleta presente em 04 documentos revisados.

Verificou-se que, em relação as técnicas de análise de dados, que em 02 textos foram utilizados o modelo estatístico de Regressão de Diferenças em Diferenças (DD), uma técnica que consiste na utilização de informações sobre o grupo aderente e o não-aderente a uma política ou programa, comparadas em momentos distintos (antes e depois da intervenção), no intuito de se verificar se o Programa surtiu o(s) impacto(s) esperado(s) (ANDRADE; TIRYAKI, 2017; GRIN, 2019; PEREIRA, 2018). Três trabalhos utilizaram, exclusivamente, de estatísticas descritivas (medidas de tendência central, de dispersão e distribuição de frequências). Não se pôde identificar técnicas específicas empregadas para a análise de dados em 06 textos analisados.

3.2 PRINCIPAIS AVANÇOS DA LITERATURA DO PNAFM

No que se refere aos achados dos trabalhos identificados, os autores evidenciaram grande diversidade de olhares, tanto teóricos como teórico-empíricos. Os estudos sobre o PNAFM foram desenvolvidos exclusivamente por pesquisadores brasileiros, de instituições de Ensino Superior, publicados em periódicos, em congressos nacionais e fruto de dissertações de mestrado. Verificou-se a predominância de abordagens qualitativas. Os temas mais comuns envolveram a avaliação do Programa sob a ótica do aumento ou não das arrecadações municipais.

Os principais achados indicaram que o PNAFM não apresentou resultados efetivos, no que se refere ao aumento da arrecadação tributária (GRIN, 2019; PEREIRA, 2018). Grin (2019) concluiu, efetuando uma análise inferencial, entre 2001 e 2012, e por meio da utilização do modelo estatístico de Regressão de Diferenças em Diferenças, que o Programa não surtiu os efeitos esperados considerando-se a redução de gastos com pessoal e o aumento da receita própria.

No entanto, Santos e Pimentel (2014) relataram que o Programa levou a otimização de processos, pois a ampliação de novas linhas de crédito gerou resultados para a gestão municipal na reformulação de processos internos, na estrutura administrativa e na modernização de estruturas físicas, com ênfase na

utilização de recursos tecnológicos, formando um ambiente mais organizado e voltado a resultados mais efetivos na administração dos municípios.

É possível tomar como exemplo desse efeito os resultados alcançados em função da implantação do PNAFM na prefeitura de Santa Luzia (MG), conforme destacado por Oliveira (2009). Segundo a autora, o município conquistou importantes premiações e reconhecimento, como o prêmio *Top of Mind* e o Prêmio Mineiro de Qualidade (PMQ), sendo que em função do Programa também foi possível a realização de outras iniciativas na administração pública local como a Ação Social, em que foram criados dois projetos relevantes para pessoas carentes e para o reforço da merenda escolar.

Reis, Freire e Wilbert (2012), depreenderam, por meio de uma análise descritiva, que o aumento da arrecadação total foi suficiente para arcar com as despesas do projeto, ao confrontar a receita tributária estimada com a receita realizada, no período 2006-2008. Contudo, observando-se a carga tributária arrecadada, os autores verificaram que a arrecadação municipal se manteve aproximadamente constante. Os autores também apresentaram a observação adicional de que a importância relativa do ISS aumentou, enquanto a do IPTU diminuiu. Todavia, o método empregado pelos autores não permite atribuir esses resultados ao Programa.

Uma ampla gama de normas, leis e dispositivos legais não são suficientes para se atingir os objetivos de um programa, pois é necessário que haja recursos humanos e materiais, treinamento e alto grau de aperfeiçoamento de métodos e instrumentos necessários ao desempenho das tarefas com eficiência, tendo em vista o trabalho orientado pelo bem público. Desse modo, o Governo Federal criou o PNAFM como fonte de custeio a fim de prover os recursos necessários as prefeituras para que estas pudessem alcançar maiores níveis de eficiência em relação à gestão fiscal e administrativa (MAYER; VEY, 2005). Na mesma linha, Wiemer (2010) concluiu que as práticas de avaliação do Programa resultaram em sugestões para a reformulação dos processos e na adoção de modificações que possibilitassem a mensuração dos custos dos municípios de forma direta.

Com base em Grin e Abrúcio (2017), foi observado o que os autores denominaram de “dissonância federativa”, que se expressou pelo baixo número de adesão municipal e pelas visões opostas dos governos nacional (*feds*) e subnacionais (*locals*), conforme as entrevistas realizadas com representantes do Ministério da

Fazenda, da Caixa Econômica Federal e de governos municipais que aderiram à primeira e segunda fases do PNAFM.

Grin (2014) concluiu que programas como o PNAFM sempre foram concebidos e executados pelas burocracias federais, as quais propõem aos municípios soluções que representam a ótica “modernizadora” do governo central para os problemas de gestão dos governos locais. Isso implica em iniciativas que têm duplicado esforços e não têm contribuído de forma efetiva para enfrentar as carências administrativas municipais, o que limitou o alcance do Programa e gerou poucos resultados desde sua reinserção na agenda do Governo Federal, a partir de 1997 (GRIN, 2014).

Cabe ainda ressaltar que o prazo de execução dos projetos de modernização atualmente é de quatro anos (BRASIL, 2018a). A implementação do Programa nos municípios requer um longo período, pois há um longo ciclo para a aprovação nas instâncias de análise por conta do elevado nível de informações que devem ser prestadas aos órgãos financiadores. Além disso, há também estudos complexos de viabilidade econômico-financeira que compõem os projetos de modernização, fator este que também influencia a adesão dos municípios, especialmente os pequenos, que contam com baixa capacidade institucional.

Para Pereira (2018), o PNAFM não produziu resultados positivos sobre os municípios que o aderiram, além de ter havido baixa adesão, pois somente 11% da expectativa inicial foi atingida, o que sugere deficiências de formulação do Programa e a baixa capilaridade da política pública, segundo o autor. Ainda conforme Pereira (2018), o déficit operacional per capita dos municípios cresceu 70%, tendo como base o comparativo entre 2001 e 2012, reduzindo-se a capacidade de atendimento às demandas sociais por parte do poder público local. Mesmo com um aumento de 30% no resultado operacional dos municípios analisados, após a implementação do Programa, este dado não se mostrou estatisticamente significativo (PEREIRA, 2018).

Por fim, Grin (2016), ao analisar o Programa sob a ótica de três vertentes teóricas (a importância dos partidos políticos, das instituições e das arenas de veto para se explicar os nexos entre políticas públicas e políticas partidárias), verificou que as abordagens ajudam a explicar as características dos programas federais implantados na gestão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e continuados nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). De tal modo, observou-se a complexidade no desenho e na implementação de políticas públicas no Brasil pois, com tantas rotas, produzir e implantar políticas públicas no federalismo brasileiro

torna-se uma tarefa de extrema complexidade (GRIN; ABRÚCIO, 2018).

Concluída a exposição dos principais achados relatados pela literatura que tratou do PNAFM enquanto objeto de estudo, também foi efetuado o esforço para categorizar os trabalhos em função das etapas que compõem o Ciclo de Políticas Públicas, conforme representado no Quadro 5.

Quadro 5 - Classificação dos Trabalhos quanto à Fase do Ciclo de Políticas Públicas

Etapa do Ciclo de Políticas Públicas	Autores	Frequência
Avaliação	Grin (2019); Grin e Abrúcio (2017); Oliveira (2009); Pereira (2018); Reis, Freire e Wilbert (2012); Santos e Pimentel (2014) e Wiemer (2010).	07
Implementação	Mayer e Vey (2005)	01
Formulação	Grin (2016)	01
Não Identificado	Grin (2014) e Grin e Abrúcio (2018)	02

Fonte: Elaboração própria.

Estudos relacionados à “avaliação” foram os mais recorrentes nos documentos revisados, representados por 07 trabalhos. Ademais, 01 trabalho foi relacionado à fase de implementação e 01 trabalho à fase de formulação. Em dois trabalhos não foi possível efetuar a categorização. Esses resultados chamam a atenção para oportunidades de pesquisa para outros estágios importantes, como a implementação e a formulação já evidenciados, e principalmente sobre a agenda que não se mostrou presente em nenhum dos documentos revisados.

Interessante notar que dentre os trabalhos categorizados na fase de avaliação do Ciclo de Políticas Públicas não foi identificada a utilização da Teoria do Programa e/ou dos Modelos Lógicos como ferramentas para avaliar a política pública, conforme é sugerido pela literatura (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011; CASSIOLATO; GUERESI, 2010; HARMAN; AZZAM, 2018; MORRA-IMAS; RIST, 2009; SHEARN *et al.*, 2017; SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011; WEISS, 1998a; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004). A utilização da Teoria do Programa e do Modelo Lógico é importante, uma vez que com a elaboração do instrumento, obtém-se:

[...] um mapa preciso da intervenção, que explicita sua cadeia causal, suas formas e fontes de mensuração, os elementos externos que influenciam o seu êxito ou o fracasso. Com ela, em termos técnicos, chega-se a um desenho consistente e comprometido, sobretudo, com os resultados a se alcançar (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 38).

Dessa forma, este trabalho se justifica, pois visa a definição de uma proposta de avaliação subsidiada pela Teoria do Programa e a sua representação com base no Modelo Lógico.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No capítulo, apresenta-se os procedimentos metodológicos e as estratégias de investigação adotadas neste trabalho, bem como suas justificativas. Além disso, traz-se o detalhamento de como se deu a operacionalização da pesquisa a fim de atender aos seus propósitos, ou seja, propor um instrumento para a avaliação para o PNAFM, com base na Teoria do Programa e no Modelo Lógico.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Quanto à natureza, o enfoque adotado por esta pesquisa foi predominantemente qualitativo. A abordagem qualitativa possibilita a construção de uma teoria elaborada com um ou mais constructos (GODOY, 1995a; LAKATOS; MARCONI, 2008), aspectos que foram adotados para a construção da Teoria do Programa do PNAFM tomando como elementos norteadores os constructos do Modelo Lógico. Além disso, no âmbito das pesquisas que analisam políticas públicas, a abordagem qualitativa possibilita a compreensão de como os programas e as políticas funcionam, auxiliando na compreensão das não linearidades que envolvem o processo de produção de políticas públicas, além de auxiliar no entendimento de suas limitações e imperfeições que aparecem e são enfrentadas face à execução de suas ações (JANNUZZI, 2016; PIRES; LOPES; SILVA, 2010).

Toda pesquisa deve ter um objetivo determinado para que se saiba o que será buscado e o que se pretende alcançar, podendo ser exploratória, descritiva e (ou) explicativa (LAKATOS; MARCONI, 2008; PRODANOV; FREITAS, 2013). Logo, esse trabalho se caracteriza como uma pesquisa descritiva, pois expõe características do PNAFM; e exploratória, devido a intenção de conhecer os atores envolvidos no Programa e a formulação de hipóteses oriundas dos nexos de causalidade oriundos da teoria do PNAFM a ser explicitada. As classificações adotadas neste estudo corroboram com as definições de Prodanov e Freitas (2013). Além disso, O modelo lógico estabelece uma cadeia causal, termo que advém dos pressupostos da Teoria do Programa que busca identificar hipóteses causais capazes de promover mudanças na realidade na qual uma política pública intervém (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004).

4.2 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa foi operacionalizada em três etapas, quais sejam: (i) a identificação e análise dos elementos normativos e contextuais que caracterizam o PNAFM, como forma de expressão da Teoria do Programa; (ii) explicitação da Teoria do Programa em um Modelo Lógico; e (iii) a proposição de painéis de indicadores para se avaliar os resultados do PNAFM como forma de subsidiar a aplicação do instrumento desenvolvido. Importante ressaltar que essa estratégia de pesquisa também foi utilizada para embasar a construção de estudos semelhantes ao desenvolvido neste trabalho (FREITAS; SILVEIRA, 2015; MOREIRA; SILVEIRA, 2018; REIS, 2013; VITÓRIA et al., 2020). Primeiramente, para que seja explicitada a Teoria do Programa, deve-se executar as etapas (i) e (ii) propostas neste trabalho.

A suposição implícita à explicitação do desenho do Programa é de que ao retomar os seus objetivos, faz-se necessário estruturar uma hierarquia organizada de objetivos cada vez menores que norteiam um conjunto de ações, sendo que se esses propósitos forem alcançados em sequência, levarão ao objetivo geral proposto (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004).

Em relação à primeira etapa, foi realizada a busca e a organização do material, de modo a se obter as informações alinhadas aos propósitos desta pesquisa. A principal fonte de dados foi a página virtual do PNAFM, sendo que os documentos que compuseram a análise tratava-se das legislações, regulamentos, ofícios, notas técnicas e manuais que orientaram a execução do Programa no período 2001-2021. Este horizonte abrangeu o início das operações da política até o momento mais atual dada a execução desta pesquisa.

Posteriormente, procedeu-se o levantamento e a análise das informações sobre o PNAFM, relacionados ao contexto, às instituições e aos conceitos-chave, orientando-se conforme os critérios de análise documental sugeridos por Pimentel (2001). Diante do numeroso conjunto de documentos identificados⁵, aqueles que foram analisados⁶ são apresentados no Quadro 6.

⁵ A documentação acessada em sua totalidade consta no Apêndice B do presente trabalho.

⁶ Para maiores detalhes em relação a documentação analisada, observar o Apêndice D.

Quadro 6 - Documentação analisada

Documento	Fase do Programa
Regulamento Operacional do Programa PNAFM III – ROP (julho 2017)	PNAFM III
Manual Operacional do PNAFM III – MOP (março 2018)	PNAFM III
Portaria nº 2, de 14 de março de 2018	PNAFM III
Portaria nº 1, de 1º de março de 2018	PNAFM III
Resolução nº 4, de 19 de abril de 2017 (Senado Federal)	PNAFM III
Manual Operacional do PNAFM II - MOP (maio de 2015)	PNAFM II
Manual Operacional do PNAFM II - MOP (junho de 2014)	PNAFM II
Regulamento Operacional do Programa - ROP (setembro 2009)	PNAFM II
Manual Operacional do PNAFM II - MOP (julho 2011)	PNAFM II
Ofício Circular nº 1255, de 26 de novembro de 2013	PNAFM II
Portaria nº 107, de 19 de abril de 2010	PNAFM II
Manual de Gestão Financeira	PNAFM I
Anexo da Nota Técnica nº 39, de 20 de julho de 2007	PNAFM I
Parecer nº 2258, de 15 de outubro de 2010	PNAFM I
Ofício Circular nº 195, de 04 de março de 2011	PNAFM I
Ofício Circular Conjunto 768, de 08 de setembro de 2010	PNAFM I
Regulamento Operativo PNAFM de 2010	PNAFM I
Ofício Circular nº 4, de 28 de agosto de 2008	PNAFM I
Nota Técnica nº 39, de 20 de julho de 2007	PNAFM I
Regulamento Operativo PNAFM de 2007	PNAFM I
Portaria nº 264, de 15 de setembro de 2006	PNAFM I
Nota Técnica nº 37, de 05 de novembro de 2006	PNAFM I
Nota Técnica nº 25, de 11 de agosto de 2006	PNAFM I
Nota Técnica nº 29, de 11 de agosto de 2006	PNAFM I
Resolução nº 3, de 2 de abril de 2002 (Senado Federal)	PNAFM I
Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001 (Senado Federal)	PNAFM I
Resolução nº 17, de 5 de setembro de 2001 (Senado Federal)	PNAFM I

Fonte: Resultados da pesquisa.

A respeito da segunda etapa, conforme sugere a literatura sobre avaliação, foi efetuada a análise documental propriamente dita, para demonstrar a Teoria do Programa, baseando-se na leitura orientada segundo critérios de análise (GODOY, 1995b; PIMENTEL, 2001), além da análise de conteúdo categorial (BARDIN; 2016). As categorias adotadas foram os componentes essenciais do PNAFM vislumbrados de acordo com os constructos do Modelo Lógico.

Mais especificamente, inicialmente buscou-se verificar as alterações no decurso do PNAFM e propor a teoria resultante da interpretação de seu desenvolvimento. Assim, foi efetuada a análise do contexto conforme sugerido por Cassiolato e Guerresi (2010), Sridharan e Nakaima (2011) e Bamberger, Rugh e Mabry (2006), considerando o histórico do PNAFM e os principais avanços ocorridos desde o início do Programa.

De forma complementar, na análise contextual também foi apresentado o

panorama geral do PNAFM nos municípios contemplados pelo Programa (Apêndice E), tendo em vista o período 2001-2021. Isso implica em demonstrar a cobertura do Programa e os valores investidos (financiamento acrescido da contrapartida de cada município). A principal fonte de dados foi o Ministério da Economia⁷.

Em seguida, foi recuperado o desenho do Programa com base nos elementos indicados pelo Modelo Lógico (W.K KELLOGG FOUNDATION, 2004), sendo eles: insumos, atividades, produtos, resultados e impacto.

Além disso, as avaliações de políticas públicas, conforme abordam Wu *et al.* (2014), são realizadas por diversos atores (também denominados *stakeholders*), de dentro e fora do governo⁸, sendo estes agentes essenciais para o processo de avaliação. Logo, também buscou-se evidenciar os principais atores envolvidos nas etapas que compuseram o Modelo Lógico do PNAFM.

Outra característica fundamental do processo de avaliação é a necessidade de dados para se avaliar as políticas públicas (WU *et al.*, 2014). Conforme evidenciam Silveira e Moreira (2020, p. 27): “[...] os dados são essenciais para que os resultados possam ser mensurados”. Portanto, também se buscou destacar os meios de verificação, ou seja, as fontes de dados ou evidências sobre a provável direção das mudanças econômicas, sociais e ambientais (BID, 1997), resultantes das ações decorrentes do PNAFM.

Por fim, para representar o Modelo Lógico, foi estruturada uma matriz na qual as colunas fornecem o resumo narrativo das especificações (descrição de cada elemento do modelo), os atores envolvidos, os meios de verificação e a fase⁹ do Programa. As linhas apresentam informação acerca dos elementos do Modelo Lógico propriamente ditos (W.K KELLOGG FOUNDATION, 2004).

Ao materializar a Teoria do Programa e toda a lógica por trás da intervenção, a proposição foi fornecer um conjunto de hipóteses causais para avaliar os resultados

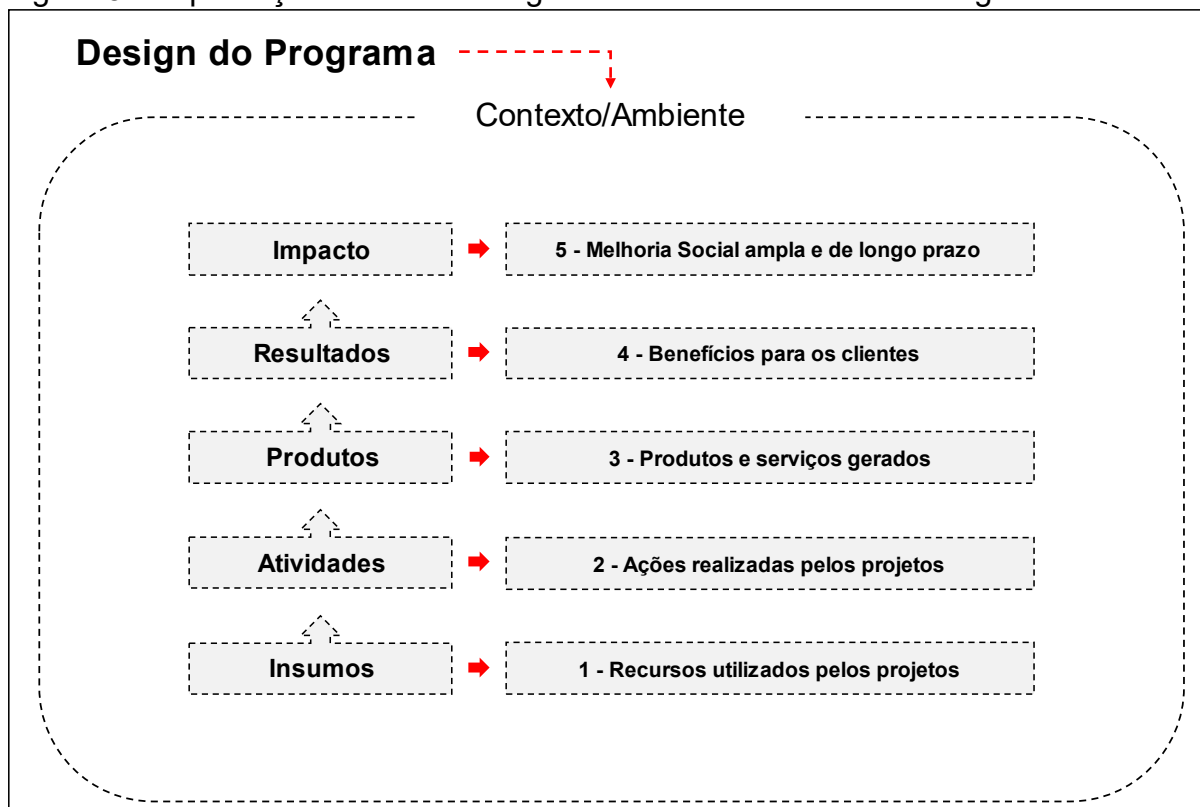
⁷ Os dados foram obtidos via Protocolo SIC 03005.009543/2021-73, de 01/02/2021 - ME (BRASIL, 2021). Os dados relativos ao PNAFM III correspondem aos investimentos e adesões efetuadas até fevereiro de 2021, dado que a terceira fase do Programa ainda se encontra em execução.

⁸ Agentes Governamentais: Políticos, Burocratas (burocracia), Juizes, Promotores Públicos; e Agentes não Governamentais: Grupos de interesse, Partidos Políticos, Meios de comunicação, *Think tanks*, Destinatários das políticas, Organizações do terceiro setor. Para mais informações, ver Wu *et al.* (2014).

⁹ O PNAFM foi executado em três fases distintas, e encontrou-se elementos que foram introduzidos apenas em determinadas fases, havendo a necessidade de indicar a fase a qual cada elemento era pertencente.

do PNAFM. Com isso, em síntese, o processo de explicitação da Teoria do Programa encontra-se ilustrado na Figura 5.

Figura 5 - Explicitação do Modelo Lógico com base no Teoria do Programa



Fonte: Elaboração própria.

Tem-se, desse modo, o *design* do Programa representado e subsidiado pelos constructos do Modelo Lógico. Assim, a terceira e última etapa da pesquisa, visou propor painéis de indicadores, no intuito de trazer possibilidades de avaliação para além da avaliação de impacto, predominante nas pesquisas sobre o PNAFM (FREIRE; DRIEMEYER; 2012; GRIN, 2019; GRIN; ABRÚCIO, 2017; OLIVEIRA, 2009; PEREIRA, 2018; REIS; SANTOS; PIMENTEL, 2014; WIEMER, 2010).

As duas etapas anteriores, embora distintas, foram as principais estruturas basilares para a proposição de indicadores de avaliação. Segundo Jannuzzi (2016), por meio da explicitação dos principais insumos, atividades, produtos, resultados e impacto, tem-se em mãos um arcabouço de informações essenciais para a avaliação de um Programa.

Portanto, a estratégia metodológica empregada nessa etapa foi a mesma empregada na explicitação da Teoria do PNAFM, ou seja, a análise documental (PIMENTEL, 2001). Segundo Jannuzzi (2016), essa estratégia é válida, uma vez que

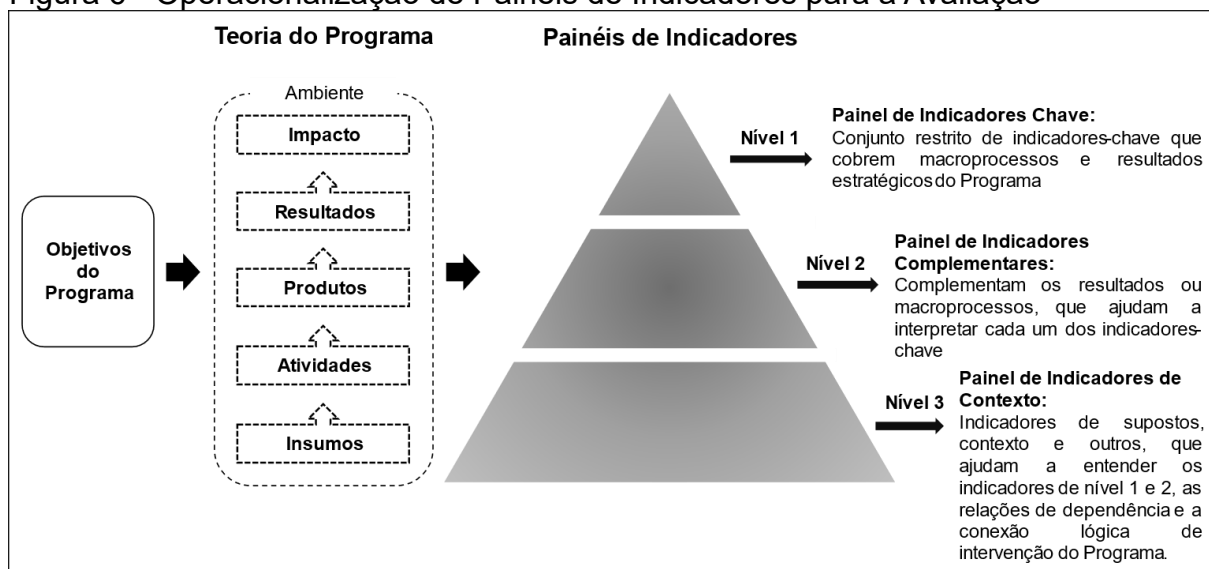
na administração pública circulam muitas evidências documentais que se tratadas adequadamente, podem gerar informações relevantes para a avaliação de Programas.

A definição de uma boa estratégia de avaliação e a construção de indicadores devem ser pautadas nessas informações, conforme sugere Jannuzzi (2016), pois a Teoria do Programa explicitada pelo Modelo Lógico permite relacionar os objetivos do projeto (explícitos ou implícitos) às variáveis operacionais e às formas de mensuração (indicadores), o que fornece informações que permitem verificar em que grau os objetivos gerais e específicos do projeto vão sendo atingidos (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Neste sentido, trabalhou-se com a noção de “painéis de indicadores” que organiza os indicadores em subconjuntos ou painéis, contendo camadas “explicativas” (JANNUZZI, 2016). Em função disso, tem-se um primeiro conjunto reduzido de indicadores-chave que visam acompanhar os esforços e efeitos do programa, ao lado de um conjunto mais amplo de indicadores complementares que auxiliam na compreensão dos primeiros, e assim sucessivamente (JANNUZZI, 2016). De modo geral, essa dinâmica pode ser visualizada no formato de uma pirâmide de indicadores, cuja base constitui-se de indicadores de caráter complementar aos níveis superiores, sendo que seu topo se constitui dos indicadores-chave mencionados.

Assim, optou-se por construir três painéis de indicadores pautados nas dimensões do Modelo Lógico, distribuídos em três níveis. De forma simplificada, representação dessa proposta, pode ser visualizada na Figura 6.

Figura 6 - Operacionalização de Painéis de Indicadores para a Avaliação



Fonte: Elaboração própria com base em Costa e Castanhar (2003), Jannuzzi (2005, 2016) e W.K Kellogg Foundation (2004).

Detalhados os caminhos metodológicos que pautaram a presente pesquisa, no próximo capítulo, “A Teoria do Programa PNAFM”, são apresentados e discutidos os resultados obtidos com este estudo por meio da aplicação dos métodos e técnicas descritos.

5 A TEORIA DO PROGRAMA PNAFM

Neste capítulo, é efetuada a análise contextual do PNAFM observando-se as modificações que o Programa sofreu desde a sua origem até à terceira fase, e, em seguida, é explicitada a Teoria do Programa por meio do Modelo Lógico. Em seguida, é feita a proposição de painéis de indicadores.

5.1 DUAS DÉCADAS DE PNAFM: CONTEXTO, HISTÓRICO E PRINCIPAIS AVANÇOS

5.1.1 Os antecedentes e as origens do Programa

O Estado Brasileiro está organizado em três esferas de governo (a União, os Estados e os Municípios), e conforme o ordenamento federal, são entes que dispõem de autonomia política, administrativa e financeira (PEREIRA, 2018). A partir dos anos 1980, houve a percepção mais acentuada das deficiências do modelo de gestão burocrática por conta dos “altos custos de sua manutenção e devido à influência crescente da administração de empresas na administração pública” (REIS; FREIRE; WILBERT, 2012, p. 3). Essas questões desencadearam a onda mundial do *New Public Management*, e chegaram ao Brasil, que passou por reformas orientadas ao mercado, por meio de privatizações, que buscavam a maior competitividade e a eficiência da máquina pública. Como a gestão burocrática trouxe aspectos ineficientes (disfunções da burocracia), uma reforma administrativa foi colocada em prática, por meio da Emenda Constitucional nº 19, em 4 de junho de 1998, o que implantou a Administração Pública Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998) no país.

Em 1996, foi aprovado um empréstimo de U\$ 500 milhões pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento ao Brasil destinado à modernização fiscal do Distrito Federal e dos estados brasileiros, criando então, o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) no intuito de viabilizar a modernização fiscal dos estados (BRASIL, 2020b).

A implantação do PNAFE foi sucesso, tendo a adesão de todos os estados e do Distrito Federal (BRASIL, 2020b). Na esteira desse Programa, com o objetivo de otimizar os processos municipais de gestão e de arrecadação tributária, o Governo Federal criou, em 1999, o PNAFM, na esteira do plano de modernização da gestão

administrativa e fiscal do país que vinha ocorrendo nos Estados e no Distrito Federal desde 1996 (GRIN, 2016; PEREIRA, 2018).

A operação do Programa teve início em 18 de maio de 2001, sendo que coube à Secretaria Executiva do então Ministério da Fazenda, por meio da Unidade de Coordenação de Programas (UCP), gerenciar a sua implementação (GRIN, 2016; PEREIRA, 2018; REIS; FREIRE; WILBERT, 2012). Os recursos que viabilizaram o PNAFM originaram-se de uma operação de crédito realizada pela União junto ao BID, a qual foi possibilitada por meio das Resoluções nº 17 e 43 do Senado Federal de 2001 (alterada pela Resolução nº 3 de 2002 do Senado Federal).

5.1.2 Objetivos e Estrutura de Ações

O PNAFM compreende um conjunto de ações para modernizar a gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros, sendo elas: a capacitação de técnicos e de gestores municipais; a implementação de ações e de sistemas destinados ao controle da arrecadação; o atendimento ao cidadão; a comunicação de dados; o controle financeiro; a gestão de recursos humanos; a aquisição de equipamentos de informática; a modernização de infraestrutura; a instalação de sistemas de geoprocessamento referenciado, dentre outras. Além disso, o Programa visa possibilitar ao município a elaboração e a implementação de plano diretor, cadastro multifinalitário e planta genérica de valores. O PNAFM pode ser aplicado em qualquer um dos municípios brasileiros, desde que as localidades interessadas apresentem as suas candidaturas voluntárias.

O Programa, com 20 anos de atuação até o momento, passou por três fases em sua execução, denominadas PNAFM I (entre 18/05/2001 a 31/12/2012), PNAFM II (05/11/2010 a 29/12/2017) e PNAFM III que, atualmente, está em vigência.

O objetivo geral da primeira fase do PNAFM consistia em apoiar o governo brasileiro na busca por estabilidade econômica, por meio do equilíbrio fiscal autossustentável, baseado em uma política pública transparente e eficiente na gestão da receita e do gasto público municipal. Em outras palavras, o objetivo geral era o de contribuir para a modernização administrativa, fiscal e financeira dos municípios brasileiros. Já nas segunda e terceira fases do PNAFM, o Programa teve como objetivo adicional contribuir para a integração dos fiscos.

Para alcançar o objetivo geral, a primeira fase se delineou por determinados

objetivos específicos. Esses objetivos possuíam como base dois pilares: a **transparência** e a **eficiência**. O primeiro seria alcançado com a participação da população no planejamento e na definição do orçamento e do plano de investimento municipal, com a divulgação regular da execução do orçamento e dos atos da gestão pública municipal e com a avaliação e a revisão das ações do poder público, que levem em conta a opinião da população. O segundo seria alcançado a partir da elevação do nível de financiamento do gasto público municipal, com receita própria; com a economicidade da administração pública municipal e com a disponibilidade para o cidadão dos serviços municipais com qualidade.

A primeira fase do Programa buscou alcançar esses objetivos financiando ações distribuídas em grupos de componentes para projetos de modernização, conforme evidenciado no Quadro 7. Os componentes constituem a estrutura básica do projeto de modernização e agregam os variados conjuntos de funções da administração, consolidando ações para os resultados que irão culminar na modernização fiscal da administração dos municípios.

Quadro 7 - Grupos e Componentes PNAFM I

Grupo	Componentes Projeto Simplificado	Componentes Projeto Ampliado
Modernização Administrativa	Planejamento, Gestão Urbana e Participação Social; Ordenamento Institucional; Recursos Humanos; Legislação; Atendimento ao Cidadão; Serviços Gerais;	
Modernização da Administração Fiscal	Administração Tributária e Administração Financeira.	
Tecnologia de Informação	Hardware e software; Automação de Escritório; Comunicação de Dados.	Gestão e Equipamentos; Sistemas e Automação de Escritório; Comunicação de Dados.
Coordenação do Projeto	Gestão do Projeto e Preparação da Equipe	Gestão do Projeto e Preparação da Equipe e Instalação e Manutenção da UEM.
Administração Integrada ao Controle Espacial	-	Geoprocessamento e Referenciamento.

Fonte: Resultados da pesquisa.

A segunda e terceira fases do Programa buscaram alcançar esses objetivos financiando ações em duas categorias, **coordenação e assistência técnica nacional** e o **fortalecimento institucional municipal**, sendo que tais categorias foram subdivididas em componentes e seus respectivos subcomponentes. Os

subcomponentes, por sua vez, referem-se a subdivisão de cada componente na estrutura do projeto, os quais agregam determinados segmentos ou conjunto de segmentos da gestão fiscal local, e estão relacionados às funções específicas no âmbito da administração municipal. Os componentes que integram as ações para coordenação e assistência técnica nacional são: (i) assistência técnica aos municípios e supervisão de projetos, (ii) cooperação e integração entre os fiscos, (iii) gestão do conhecimento e aprendizagem institucional e (iv) monitoramento e avaliação do Programa.

O item (i) assistência técnica aos municípios e a supervisão de projetos abrange o financiamento de ações nas áreas de elaboração e revisão de projetos de fortalecimento institucional para os municípios e o apoio na contratação das operações de crédito, na gestão, no monitoramento e avaliação de projetos pelas equipes municipais, realização de visitas técnicas para a supervisão de municípios beneficiários do Programa. Quanto à (ii) cooperação e a integração entre os fiscos, é possível financiar ações nas áreas de avaliação, compartilhamento e criação de banco de melhores práticas na gestão fiscal, celebração e implantação de acordos de convênios e acordos de cooperação (nacional e internacionalmente) e a elaboração de estudos e realização de conferências nacionais e internacionais.

Para o item (iii) gestão do conhecimento e aprendizagem institucional, tem-se possibilidades de financiamento para as áreas de instalação da rede PNAFM e a integração com outras redes de conhecimento, implantação de mecanismos de incentivo a formação de polos nacionais de modernização. O último subcomponente trata do item (iv) monitoramento e avaliação do Programa cujas ações são voltadas ao acompanhamento de resultados do PNAFM e de seus projetos, a partir dos indicadores¹⁰ previamente definidos e a promoção de seminários e encontros municipais para a avaliação das ações.

A categoria fortalecimento institucional municipal é composta por quatro componentes, a saber: (i) Gestão Fiscal Integrada; (ii) Administração Tributária e do Contencioso Fiscal; (iii) Administração Orçamentária, Financeira, Contábil, Patrimonial e de Controle da Gestão Fiscal e (iv) Gestão, Monitoramento e Avaliação do Projeto. No Quadro 8 encontram-se detalhados os seus receptivos subcomponentes.

¹⁰ Os normativos do PNAFM III apresentam evidências quanto ao conjunto de indicadores adotados. Esses Indicadores serão apresentados na seção 5.3, em conjunto com os indicadores propostos com base na Teoria resultante da cadeia de intervenção do PNAFM.

Quadro 8 - Fortalecimento Institucional Municipal: Componentes e Subcomponentes

Componente	Subcomponente	Descrição
Gestão Fiscal Integrada	Aperfeiçoamento institucional	Modernização do sistema de planejamento com participação social, da legislação e do ordenamento dos processos institucionais e implantação de modelo de gestão para resultados.
	Modernização da gestão territorial	Implantação de metodologias e instrumentos de planejamento econômico social e urbano e elaboração e/ou revisão do plano diretor.
	Cooperação interinstitucional nacional e internacional	Implantação de redes de intercâmbio e aprendizagem.
	Aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e comunicação com a sociedade	Fortalecimento dos portais de transparência e dos Programas de educação fiscal e modernização do atendimento virtual e presencial ao cidadão.
	Aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos	Modernização da gestão, definição e implantação de políticas de pessoal e implantação de Programas contínuos de capacitação técnica e gerencial.
	Aperfeiçoamento dos serviços de tecnologia da informação e comunicação	Gestão de tecnologia de informação e comunicação, atualização do parque tecnológico, redes internas e de longa distância e sistemas operacionais e softwares, gestão eletrônica de documentos (GED), certificação digital, segurança e auditoria de sistemas e prestação de serviços via web (intranet e internet).
Administração Tributária e do Contencioso Fiscal	Melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária	Realização de estudos econômico-fiscais, atualização de planta de valores urbana e rural, modernização da gestão e automação dos processos de arrecadação, cobrança administrativa, fiscalização, inteligência e contencioso administrativo.
	Aperfeiçoamento da gestão do cadastro de contribuintes e implantação do sistema público de escrituração digital	Apoio a integração dos fiscos.
	Administração integrada ao controle espacial	Implantação de ações de geoprocessamento e de bases de dados referenciadas com a gestão dos respectivos cadastros.
	Melhoria da eficiência e eficácia da administração do contencioso fiscal	Modernização da gestão e automação dos processos da dívida ativa, da cobrança judicial, da representação judicial e extrajudicial e do controle de devedores.
Administração Orçamentária, Financeira, Contábil, Patrimonial e de Controle da Gestão Fiscal	Melhoria da eficiência e da eficácia da administração orçamentária e financeira	Modernização da gestão e automação dos processos de orçamento, com participação social, programação e execução orçamentária-financeira, fluxo de caixa, controle social do gasto público, sistemas de custos e gestão da dívida pública.
	Melhoria da eficiência e da eficácia da administração contábil	Implantação da contabilidade patrimonial, consoantes com o movimento de convergência para as normas contábeis internacionais e elaboração e implantação de plano de contas nacional aplicado ao setor público.
	Melhoria da eficiência e da eficácia da administração de material e de patrimônio	Modernização da gestão de logística e automação dos processos de controle de bens móveis e imóveis, contratos e convênios
	Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e correção da gestão fiscal	Modernização da gestão e automação dos processos de controle dos riscos operacionais, auditoria, avaliação de resultados, ética e disciplina.
Gestão, Monitoramento e Avaliação do Projeto	Implantação de métodos e instrumentos de gestão do projeto voltada para resultados	Gastos gerais e de administração do município; aquisição de imóveis; financiamento de dívidas; compra de ações, debêntures e outros valores mobiliários; pagamento de dividendos ou recuperação de capital investido; pagamento de impostos que não estejam associados a aquisição de bens; pagamento de obras e serviços no âmbito do Projeto; financiamento de projetos que não cumpram com os critérios contidos na legislação brasileira sobre o meio ambiente e lavagem de dinheiro; capital de giro, exceto o permanente e associado ao Projeto financiado com recursos do Programa; compra de bens móveis usados, exceto no caso de equipamentos e máquinas que contem com avaliação técnica e econômica independentes e com aprovação prévia do BID.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Dentre as vantagens decorrentes da adesão ao Programa, é possível citar a elevação do nível de transparência e a maior participação do cidadão no processo de gestão, por meio da adoção do orçamento participativo. É possível, ainda, imprimir maior agilidade e segurança nos processos internos decorrentes da adoção de soluções tecnológicas e a conseqüente redução dos custos administrativos. Além disso, há a expectativa de promover a melhoria da gestão tributária, o aumento na arrecadação (obtenção de receitas) e o aumento da capacidade para o planejamento e a execução do orçamento, tendo como base na gestão focada no atendimento das necessidades dos cidadãos.

Destaca-se, ainda, a implantação de métodos e de instrumentos para a elaboração do orçamento, a implantação de um controle automatizado e a integração da administração financeira, o que desestimula a adoção de iniciativas improvisadas por parte dos gestores e promove o combate a corrupção. Outra vantagem que o PNAFM pode proporcionar é a existência de um eixo destinado à capacitação de recursos humanos, uma vez que o Programa prevê investimentos direcionados à capacitação dos servidores.

Por meio desse conjunto de ações, principalmente as que vislumbram a eficiência fiscal, é que o PNAFM pode auxiliar os municípios a cumprirem as exigências da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa Lei, basicamente, visa impor o controle dos gastos da União, estados, Distrito Federal e municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes (BRASIL, 2000). Dessa forma, como o Programa auxilia na redução dos gastos e no aumento das receitas dos municípios, logo, pode contribuir para o cumprimento das exigências da referida Lei.

Os atores institucionais que participam do Programa são: os Municípios, que contratam o empréstimo para desenvolver os projetos; o BID, que é o responsável pela fonte dos recursos; o Ministério da Economia (ME), que absorveu as funções do extinto MF, é o órgão executor por meio da UCP; e a CEF, que faz o papel de agente financeiro do PNAFM. Para participar do Programa, o município deve comunicar formalmente à CEF.

É importante reforçar que os recursos do Programa não podem ser utilizados para o refinanciamento de dívidas, a aquisição de bens usados, pagamento de despesas ou custos administrativos, para capital de giro, para aquisição ou arrendamento de bens imóveis, compra de ações, pagamento de tributos, aquisição

de bens ou contratações de serviços de países que não sejam membros do BID, e para projetos que não estejam em conformidade com a legislação brasileira sobre proteção ao meio ambiente.

O Programa possui algumas exigências pré-contratuais, sendo elas, a necessidade de assinatura do termo de adesão, a criação da Unidade e Execução Municipal (UEM), a alocação de recursos do projeto no orçamento municipal, o atendimento as condições constantes na Resolução nº 43 do Senado Federal, a apresentação da documentação exigida à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o preenchimento e a apresentação do questionário de levantamento de dados e a apresentação de projeto em plataforma específica do Programa.

Na primeira fase do PNAFM os projetos de modernização podiam ser desenvolvidos em duas categorias: o **Projeto Ampliado**, aplicado a municípios com mais de 50 mil habitantes e o **Projeto Simplificado**, destinado a municípios de até 50 mil habitantes (grifos próprios). Vale ressaltar que os municípios com população entre 50 mil e 150 mil habitantes podiam optar pela apresentação de Projeto Simplificado, desde que tivessem prévia aprovação da UCP, sendo que a opção pelo tipo de projeto deveria constar no Termo de Adesão ao PNAFM (GRIN, 2019; PEREIRA, 2018).

O Projeto Simplificado possibilita, por meio de um “Kit Solução”, a aquisição de bens e a contratação de serviços, principalmente a aquisição de um Conjunto de Sistemas Aplicativos (CSA), especificado pelo Ministério da Economia. O “Kit Solução” apenas pode ser adquirido de fornecedores que forem pré-qualificados pela UCP.

O referido Kit compreende o diagnóstico, a estruturação de cadastro, a migração de dados, os equipamentos de informática, o programa básico, os sistemas, os aplicativos, a manutenção, a capacitação de usuários e a instalação física de equipamentos. Além disso, o Projeto Simplificado contempla ações voltadas à capacitação das autoridades, líderes e servidores municipais, a implantação de métodos de gestão e de educação fiscal, de iniciativas voltadas ao aparelhamento e reforma de instalações físicas, a elaboração e estruturação de Plano Diretor, e a implantação de Planta Genérica de Valores (PVG) ¹¹ e do Cadastro Territorial

¹¹ Conforme explica Nadolny (2016, p. 5-6), a PVG é “conjunto de valores básicos unitários de imóveis urbanos, compreendendo terrenos, edificações e glebas devidamente homogeneizados segundo critérios técnicos e uniformes quanto à contemporaneidade, aos atributos físicos dos imóveis, às características das respectivas zonas, à natureza física, à infraestrutura, aos equipamentos comunitários, aos níveis de atividades existentes, às possibilidades de desenvolvimento e às posturas legais para uso e ocupação do solo”.

Multifinalitário (CTM)¹².

O Projeto Ampliado, por sua vez, contempla o desenvolvimento de propostas específicas de modernização que possibilitam a atuação integrada nas áreas administrativa e fiscal do município. Especificamente, esta linha de projeto abrange as ações voltadas à modernização administrativa. Ou seja, iniciativas direcionadas a implantação de Plano Diretor, do Programa de Educação Fiscal, implantação e revisão de Plano de Cargos e Salários, implementação de Programas de Capacitação, adequação de ambientes, implantação de ouvidoria e a instalação de centrais de atendimento.

O Projeto Ampliado também incluía a elaboração ou atualização do cadastro de contribuintes, melhoria dos processos de arrecadação, cobrança e de fiscalização. Permitia, também, implementar ferramentas para o acompanhamento e o controle dos débitos inscritos em dívida ativa e ações voltadas à melhoria dos processos de elaboração, acompanhamento do orçamento e programação financeira. Ademais, buscava a otimização e a implantação de procedimentos e métodos voltados à contabilidade e auditoria. Em termos de tecnologia da informação, possibilitava a implantação de sistemas para a gestão de equipamentos, comunicação de dados, geoprocessamento, além do referenciamento com as bases de dados e os cadastros municipais, capacitação e instalação de aplicativos e *softwares*.

Todavia, a divisão entre Projetos Simplificados e Ampliados não gerou o impacto esperado nos resultados do PNAFM e, dessa forma, com o aperfeiçoamento efetuado na governança do Programa (BRASIL, 2021), essa divisão foi extinta na segunda e terceira fases do Programa, como observado no conjunto de dados obtidos junto ao Ministério da Economia (BRASIL, 2021).

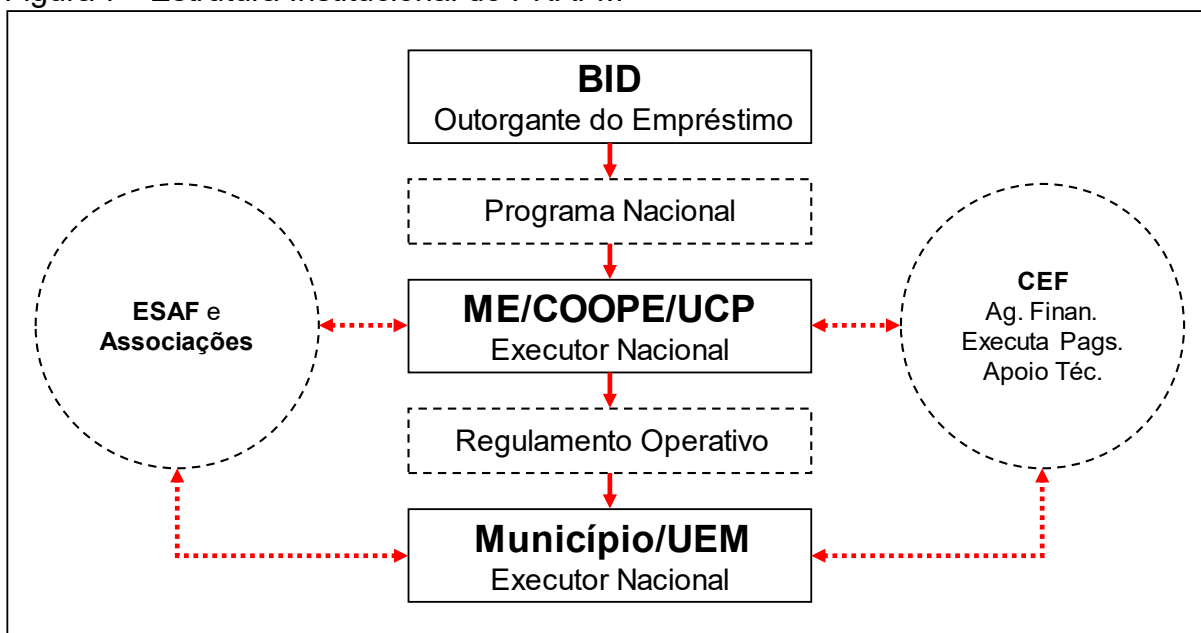
Quanto ao valor do financiamento, o BID financia 50% do Orçamento Global do Projeto. O limite de financiamento é estabelecido na Resolução nº 17/01, do Senado Federal, conforme a localização e a população dos municípios. O município terá que arcar com a contrapartida financeira própria, devendo haver desembolsos de recursos para financiar com a parcela do investimento básico não financiada pelo BID.

Após a realização dos serviços ou a entrega de bens adquiridos, a Unidade de

¹² O CTM é o “inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca” (PHILIPS, 2010, p. 15). Este cadastro “deve cobrir todo o território do município, inclusive as áreas não tributadas” (PHILIPS, 2010, p. 15).

Execução Municipal (UEM) irá autorizar o pagamento, que será efetuado pela CEF diretamente ao fornecedor. O acompanhamento dos projetos é efetuado presencialmente pela CEF e pela UEM mediante a roteiros de avaliação elaborados pela UCP e pelo BID. Nesse sentido, o Programa conta com a seguinte estrutura de atores institucionais representada na Figura 7.

Figura 7 - Estrutura Institucional do PNAFM



Fonte: Adaptado de Grin (2019, p. 3).

O Órgão executor nacional é a Secretaria Executiva do Ministério da Economia (anterior MF), Coordenação-Geral de Programas e Projetos de Cooperação (Coope) – antiga UCP, que é responsável por coordenar, junto ao BID, as ações pertinentes à elaboração e execução do PNAFM. Adicionalmente, tem o papel de apoiar os municípios na elaboração dos projetos a serem financiados com recursos do Programa. Compete ao Ministério, ainda, coordenar a elegibilidade dos municípios no que concerne a participação no PNAFM; coordenar e autorizar a formalização dos contratos entre os municípios e a CEF e acompanhar sua execução; aprovar e coordenar a programação de desembolsos; acompanhar a execução do Programa; coordenar o apoio da CEF na elaboração de documentos e no pagamento de fornecedores; e prestar apoio ao BID nas avaliações do Programa (BRASIL, 2007c; 2015; 2018a). Em síntese, o MF/ME e o BID coordenam as principais ações pertinentes à execução, monitoramento e avaliação do Programa.

Ao município que aderir ao PNAFM, compete a elaboração, revisão, execução, monitoramento e avaliação do projeto local de modernização. Outrossim, devem

desenvolver e enviar à UCP/Coope os relatórios de progresso do projeto e outros relatórios definidos para o adequado monitoramento. É necessário, também, efetuar a correta administração dos recursos financeiros; realizar a prestação de contas e arquivar documentos; prestar apoio a UCP/Coope e a CEF em auditorias da Controladoria Geral da União (CGU) e nas avaliações do projeto de modernização; além de disponibilizar documentos, relatórios e demonstrativos relacionados ao Programa quando solicitado (BRASIL, 2007c; 2015; 2018a).

O Ministério da Economia, por meio da UCP/Coope e os municípios poderão utilizar os serviços de apoio administrativo e técnico das seguintes instituições: organismos internacionais de cooperação técnica dos quais o país seja parte, a Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda (ESAF) e associações, federações, consórcios municipais e outras entidades, sem fins lucrativos, representantes de municípios¹³.

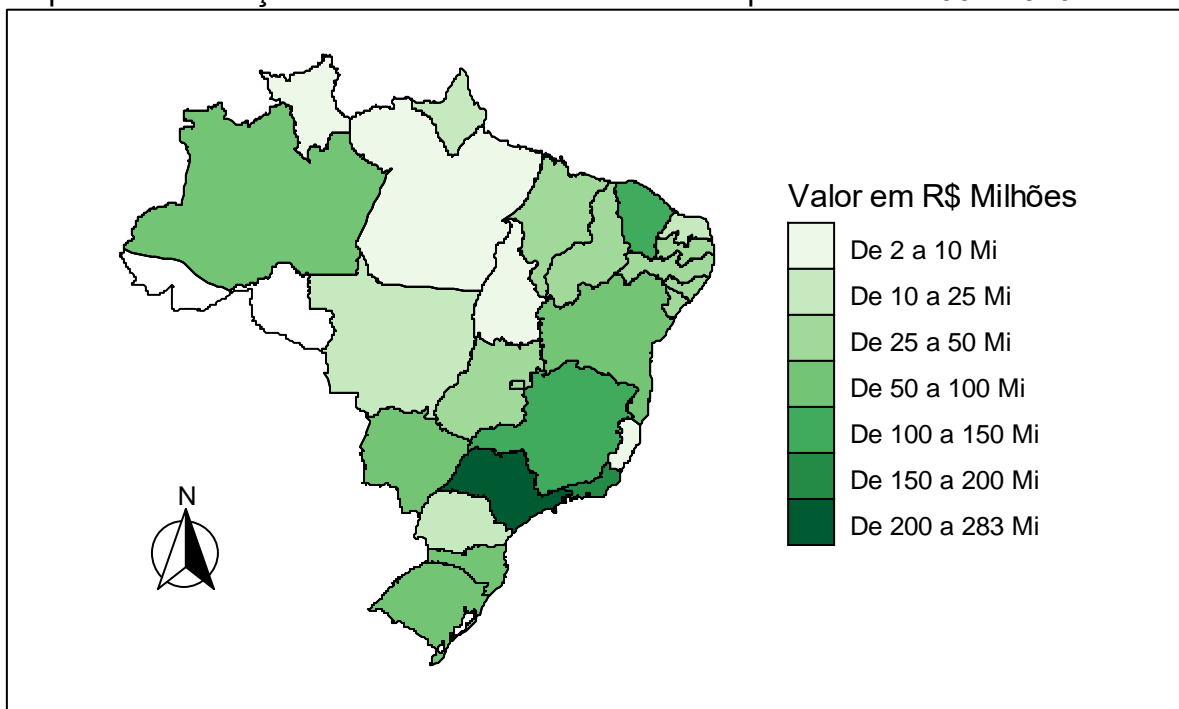
A CEF é o agente financeiro do Programa e atua na orientação dos municípios na elaboração de pedidos de subempréstimo, efetua os pagamentos aos fornecedores, além de cobrar e receber os encargos e amortizações dos contratos do PNAFM repassando os pagamentos à União (BRASIL, 2007c, 2015, 2018a).

5.1.3 PNAFM I, II e III: Um balanço das ações

As operações do PNAFM se iniciaram em 2001. O PNAFM I contou com a adesão de 85 municípios. No PNAFM II 22 cidades brasileiras o aderiram e, até abril de 2021, o PNAFM III contava com a adesão de 28 municípios em sua terceira fase de execução. Estes municípios estão distribuídos em 25 estados brasileiros. O total de investimentos por estado ao longo das três fases é evidenciado no Mapa 1.

¹³ A remuneração dessas instituições, quando couber, deverá ser quitada com recursos da contrapartida municipal.

Mapa 1 - Distribuição dos Investimentos do PNAFM por Estado: 2001-2020



Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2021).

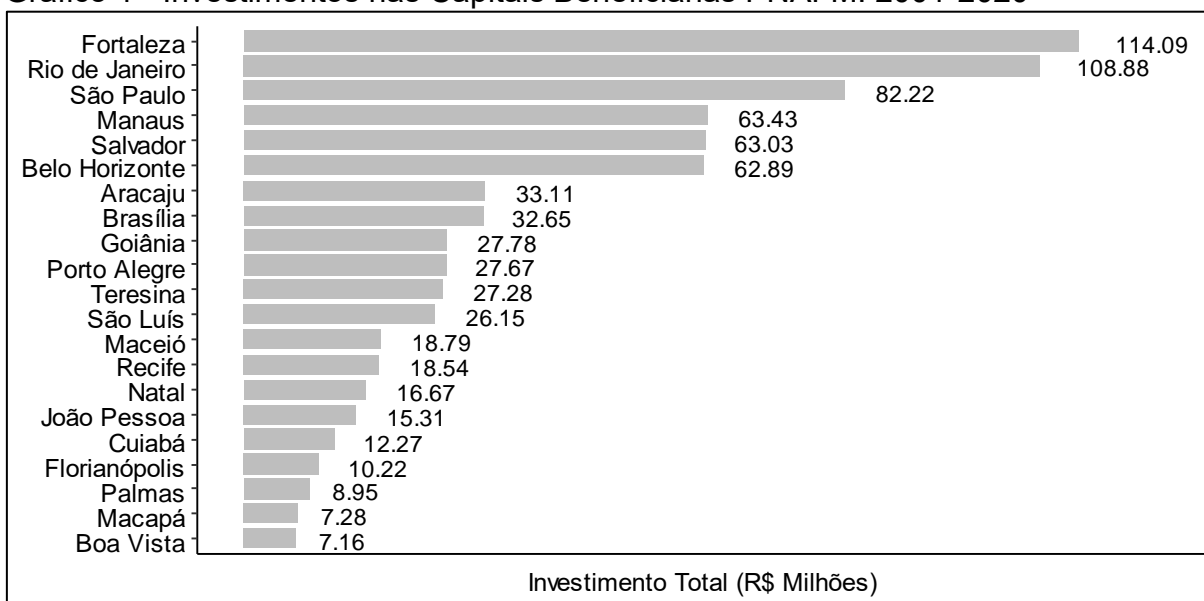
Nota: Valores nominais.

Quatro estados concentraram 50,59% dos investimentos do PNAFM no decorrer de suas duas décadas de vigência. O ente federativo que apresentou maior volume de investimentos foi o estado de São Paulo, com mais de R\$ 282,25 milhões. Em segundo nota-se o Rio de Janeiro, com R\$ 175,10 milhões, seguido de Minas Gerais (R\$ 133,81 milhões) e do Ceará (R\$ 126,95 milhões). O estado onde houve o menor investimento foi o Pará, com R\$ 2,14 milhões. Outros 22 estados concentraram R\$ 718,11 milhões investidos¹⁴. Não foram identificados investimentos nos municípios dos estados do Acre e de Rondônia.

Em relação aos municípios beneficiados, as capitais estaduais concentraram o maior volume de investimentos, 55,26%, ou R\$ 784,37 milhões de um total de R\$ 1,4 bilhões investidos até a terceira fase do Programa. O total de investimentos por capital pode ser observado no Gráfico 1.

¹⁴ São eles: Pará, Espírito Santo, Roraima, Tocantins, Paraná, Amapá, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Alagoas, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Paraíba, Distrito Federal, Sergipe, Goiás, Bahia, Amazonas, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul.

Gráfico 1 - Investimentos nas Capitais Beneficiárias PNAFM: 2001-2020



Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2021).

Nota: Valores nominais.

A primeira etapa finalizou as contratações em junho de 2009. Apenas 85 municípios aderiram, sendo que 61 possuíam projetos Ampliados e 24 executaram projetos Simplificados (BRASIL, 2021), o que demonstra baixo grau de cobertura pela política pública. Esta fase do Programa obteve financiamento do BID, por meio do Contrato de Empréstimo nº 1194/OC-BR, no valor de US\$ 300 milhões com o objetivo de levar aos municípios brasileiros novos conhecimentos e práticas de gestão (BRASIL, 2007c).

Na 1ª Fase do PNAFM, alcançou-se as localidades com maior concentração populacional, e o prazo de execução dos projetos municipais expirou em dezembro de 2012 (BRASIL, 2020c). A cobertura da primeira etapa do PNAFM pode ser visualizada de forma sintética na Tabela 3.

Tabela 3 - Cobertura do PNFAFM I: 2001-2012

Região	Estado	Nº de Municípios atendidos	Valor Total Contratado ¹	Percentual
Centro-Oeste	Goiás	04	R\$ 8.670.397,78	1,51%
	Mato Grosso	04	R\$ 20.736.562,22	3,62%
	Mato Grosso do Sul	10	R\$ 29.009.595,56	5,06%
Subtotal		18	R\$ 58.416.555,56	10,20%
Nordeste	Alagoas	02	R\$ 26.093.987,78	4,56%
	Bahia	01	R\$ 24.136.443,33	4,21%
	Ceará	02	R\$ 41.117.133,33	7,18%
	Maranhão	01	R\$ 26.146.097,78	4,56%
	Paraíba	07	R\$ 29.413.042,22	5,14%
	Pernambuco	02	R\$ 24.628.734,44	4,30%
	Rio Grande do Norte	01	R\$ 16.666.666,67	2,91%
	Sergipe	03	R\$ 21.463.245,56	3,75%
Subtotal		19	R\$ 209.665.351,11	36,60%
Norte	Amapá	02	R\$ 11.641.856,67	2,03%
	Amazonas	01	R\$ 24.537.036,67	4,28%
	Pará	01	R\$ 2.139.930,00	0,37%
	Roraima	01	R\$ 7.164.212,22	1,25%
	Tocantins	01	R\$ 8.951.111,11	1,56%
Subtotal		06	R\$ 54.434.146,67	9,50%
Sudeste	Espírito Santo	01	R\$ 3.981.188,89	0,70%
	Minas Gerais	08	R\$ 61.977.106,67	10,82%
	Rio de Janeiro	02	R\$ 22.770.336,67	3,98%
	São Paulo	12	R\$ 81.629.669,63	14,25%
Subtotal		23	R\$ 170.358.301,86	29,74%
Sul	Paraná	04	R\$ 10.693.647,78	1,87%
	Rio Grande do Sul	08	R\$ 33.799.535,56	5,90%
	Santa Catarina	07	R\$ 35.423.206,67	6,18%
Subtotal		19	R\$ 79.916.390,00	13,95%
Total		85	R\$ 572.790.745,19	100,00%

Fonte: Brasil (2021).

Nota: ¹Valores nominais.

No PNAFM I, dos 85 municípios atendidos, 21,18% eram da região Centro-oeste, 22,35% do Nordeste, 7,6% da região Norte, 27,06% da região Sudeste e 22,35% da região Sul. Em relação aos valores investidos, em cada região foram aplicados 10,20%, 36,60%, 9,5%, 29,74% e 13,95%, respectivamente, do montante total. Assim, a região Nordeste foi a que obteve o maior volume de investimentos, apesar de ser a segunda região em número de contratações.

Ao decorrer da execução das ações da 1ª Fase do Programa, foram identificadas deficiências significativas no que se refere a administração tributária e

financeira e quanto a ineficiência do gasto público, sendo necessária, então, a solicitação de financiamento para a implementação da 2ª Fase do Programa, que almejava: o aumento de receitas próprias, a redução do custo das obrigações tributárias acessórias em relação ao Imposto sobre Serviços (ISS), e a redução das distorções produzidas por bases cadastrais de IPTU desatualizadas (BRASIL, 2020c).

Os recursos que possibilitaram a execução do PNAFM II foram provenientes do Contrato de Empréstimo nº 2248/OC-BR, assinado em 29/12/2009, entre a União e o BID. O valor do orçamento destinado à segunda etapa foi dividido em três parcelas de US\$ 150 milhões, acrescidos da contrapartida municipal obrigatória, sendo o desembolso programado para ocorrer em seis anos, contados a partir da vigência do contrato de empréstimo assinado. A cobertura da segunda fase do PNAFM pode ser visualizada de forma sintética na Tabela 4.

Tabela 4 - Cobertura do PNAFM II: 2010-2017

Região	Estado	Nº de Municípios atendidos	Valor Total Contratado ¹	Percentual
Centro-Oeste	Distrito Federal	01	R\$ 32.647.147,78	11,64%
	Mato Grosso do Sul	01	R\$ 27.777.777,78	9,90%
Subtotal		02	R\$ 60.424.925,56	21,54%
Nordeste	Ceará	02	R\$ 44.166.666,67	15,74%
	Pernambuco	01	R\$ 2.591.111,11	0,92%
	Rio Grande do Norte	01	R\$ 7.333.333,33	2,61%
Subtotal		04	R\$ 54.091.111,11	19,28%
Sudeste	Rio de Janeiro	03	R\$ 65.787.783,33	23,45%
	São Paulo	05	R\$ 71.122.666,67	25,35%
Subtotal		08	R\$ 136.910.450,00	48,80%
Sul	Santa Catarina	08	R\$ 29.111.111,11	10,38%
Subtotal		08	R\$ 29.111.111,11	10,38%
Total		22	R\$ 280.537.597,78	100,00%

Fonte: Brasil (2021).

Nota: ¹Valores nominais.

No PNAFM II, observa-se ampla redução do número municípios atendidos em relação a primeira fase, cujo total foi de 22 cidades (redução de 74%). Em relação a distribuição de municípios que contrataram por estado, 9,09% eram da região centro-oeste, 18,18% do Nordeste, 36,36% da região Sudeste e 36,36% da região Sul. Nessa etapa, não houve contratações na região Norte. Em relação aos valores investidos, em cada região foram aplicados 21,54%, 19,28%, 48,80%, 29,74% e 10,38% respectivamente, do montante total.

Assim, na 2ª fase do PNAFM, nota-se uma grande mudança em relação a

cobertura, uma vez que praticamente metade do volume de investimentos se concentrou na região Sudeste. Interessante notar que apesar da região Sul concentrar o mesmo número de municípios que realizaram contratações que a região Sudeste, foi a região com o menor volume de investimentos.

O antigo Ministério da Fazenda contratou, em 2017, mais uma operação de crédito junto ao BID (Contrato de empréstimo BID nº. 3391/OC-BR), cujos recursos seriam destinados a financiar o PNAFM III, sendo que a carteira apresentou 252 municípios interessados (BRASIL, 2020d). O cenário de cobertura da terceira etapa do PNAFM até 2020, pode ser visualizada de forma sintética na Tabela 5.

Tabela 5 - Cobertura do PNAFM III

Região	Estado	Nº de Municípios atendidos	Valor Total Contratado ¹	Percentual
Centro-Oeste	Goiás	02	R\$ 39.444.444,45	6,97%
	Mato Grosso do Sul	01	R\$ 27.777.777,78	4,91%
Subtotal		03	R\$ 67.222.222,23	11,87%
Nordeste	Bahia	01	R\$ 38.888.888,89	6,87%
	Ceará	03	R\$ 41.666.666,67	7,36%
	Piauí	02	R\$ 28.668.512,59	5,06%
	Sergipe	01	R\$ 19.768.068,16	3,49%
Subtotal		07	R\$ 128.992.136,31	22,78%
Sudeste	Amazonas	01	R\$ 38.888.888,89	6,87%
Subtotal		01	R\$ 38.888.888,89	6,87%
Sudeste	Minas Gerais	04	R\$ 71.831.229,29	12,69%
	Rio de Janeiro	03	R\$ 86.542.418,31	15,29%
	São Paulo	07	R\$ 129.500.568,66	22,87%
Subtotal		14	R\$ 287.874.216,26	50,85%
Sul	Rio Grande do Sul	02	R\$ 37.894.504,26	6,69%
	Santa Catarina	01	R\$ 5.277.777,78	0,93%
Subtotal		03	R\$ 43.172.282,04	7,63%
Total		28	R\$ 566.149.745,73	100,00%

Fonte: Brasil (2021).

Nota: ¹Valores nominais.

Na terceira etapa do PNAFM foram atendidos 28 municípios. Em relação a distribuição, 10,71% se concentraram na região centro-oeste, 25% no Nordeste, 3,57% no Norte, 50% no Sudeste e 10,71% na região Sul. Em relação aos valores investidos, a concentração em cada região foi de 11,87%, 22,78%, 6,87%, 50,85% e 7,63%, respectivamente, em relação ao montante total. Observa-se que nessa fase, a maior concentração, tanto em número de municípios contratados quanto em valores investidos foi na região Sudeste, enquanto a região Norte deteve o menor percentual

nas duas dimensões.

5.1.4 Inovações na estrutura de Ação do PNAFM

Em relação às inovações, no PNAFM I, por meio da Nota Técnica nº 25, de 11 de agosto de 2006, a STN assumiu o risco de variação cambial envolvido nas operações de crédito. Desse modo, o município não mais necessitou apresentar apuração de ganhos e perdas cambiais incorridas ao indicar a posição anual do Fundo Rotativo, além de não necessitar repor essas perdas. Também não houve mais a necessidade de atualização de valores reembolsados pelos municípios em função da taxa de câmbio. Isso reduziu em certo ponto o nível de complexidade para implantar as ações do Programa, o que de certo modo poderia incentivar a adesão de pequenos municípios.

Já a Nota Técnica nº 29, de 11 de agosto de 2006, trouxe orientações aos municípios para melhor identificação dos gastos elegíveis no âmbito do Programa. Por meio da Nota Técnica nº 37, de 05 de setembro de 2006, foram propostas modificações na dinâmica de envio do Relatório “Indicadores de Impacto”¹⁵. Com a Portaria nº 264, de 15 de setembro de 2006, houve a definição/atualização da estrutura organizacional da Unidade de Coordenação de Programas para a gestão do PNAFM.

Com o Ofício Circular nº 4, de 28 de agosto de 2008, foi divulgada a possibilidade de se financiar valores relativos aos impostos e taxas sobre bens e serviços utilizados em projetos devido a atualização de Políticas do BID, a partir de 1º de setembro de 2008. Com o Ofício Circular Conjunto nº 768, de 08 de setembro de 2010, as atividades inerentes aos processos de desembolso e apresentação de justificativa de gastos (prestação de contas) passaram a ser realizadas pela CEF, a partir de 06 de setembro de 2010.

Em relação ao PNAFM II, com o Ofício Circular nº 1.255, de 26 de novembro de 2013, trouxe-se a possibilidade de prorrogação do prazo de execução de projetos dos municípios caso estes manifestassem interesse, podendo prorrogar o prazo original: 29 de dezembro de 2014, para 30 de outubro de 2015. O município que

¹⁵ Esses indicadores têm por finalidade apontar resultados e benefícios gerados pelas ações de modernização do PNAFM implantadas nos municípios, por meio de séries de dados contábeis e outras fontes de controle da administração municipal (BRASIL, 2006c).

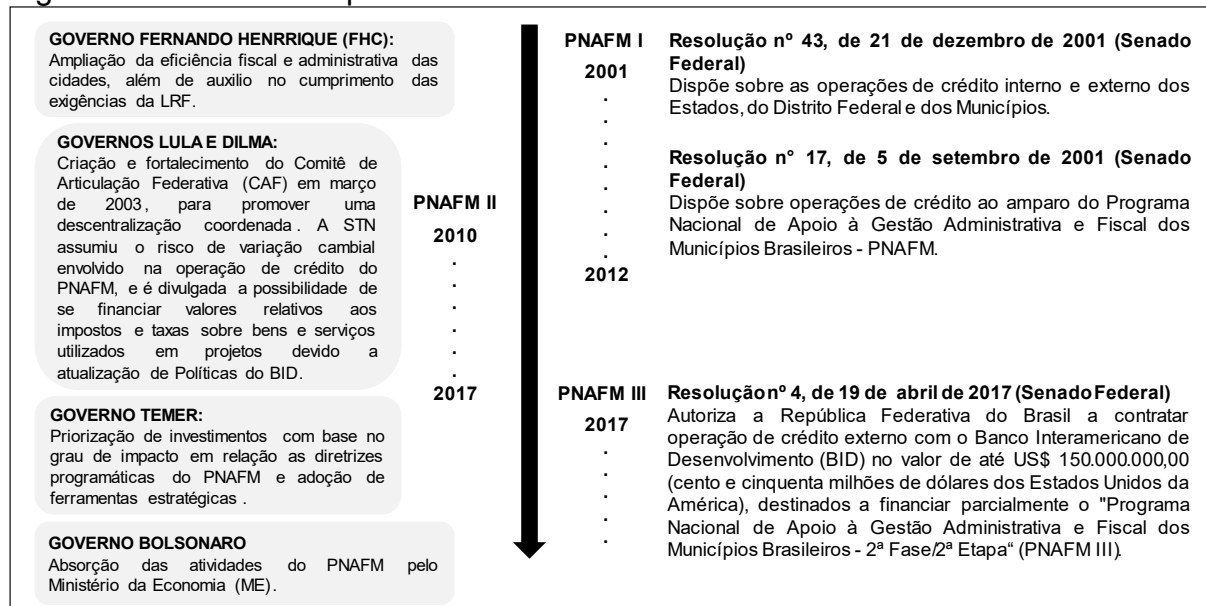
quisesse pleitear a prorrogação deveria manifestar interesse via ofício, sendo que caso não tivesse efetuado 50% de desembolso e 75% de contratações realizadas, deveria além do envio do ofício assinar um termo de compromisso presencialmente, por meio de um representante junto a UCP/Coope, em Brasília.

No PNAFM III, a partir da análise do regulamento e manuais operacionais, observou-se que foi introduzida a priorização de investimentos com base no grau de impacto em relação as diretrizes programáticas do Programa e houve a adoção de ferramentas estratégicas como a definição de missão e visão, ferramentas para a identificação de problemas e a utilização da análise SWOT¹⁶.

Com a resolução do Senado Federal nº 4, de 19 de abril de 2017, foi autorizada a contratação de uma nova operação de crédito externo com o BID, no valor de até US\$ 150 milhões. Com as Portarias nº 1, de 1º de março de 2018 e nº 2, de 14 de março de 2018, houve a aprovação das normativas que regulamentam o Programa.

Por fim, a linha do tempo apresentada na Figura 8 sintetiza o histórico aqui descrito sobre o PNAFM.

Figura 8 - Linha do Tempo PNAFM: 2001-2020



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2001a, 2001b, 2006a, 2008a, 2017, 2018a, 2020a) e Grin (2016).

Abordada a contextualização do PNAFM, em seguida será explicitada a Teoria do Programa PNAFM por meio da aplicação do Modelo Lógico.

¹⁶ *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*. Equivalente a: Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças.

5.2 A TEORIA DO PROGRAMA: O MODELO LÓGICO APLICADO AO PNAFM

A partir da análise documental, materializou-se o Modelo Lógico do PNAFM. Com base no esforço de análise, verificou-se que devido à complexidade do Programa, havia uma ampla gama de insumos, produtos e resultados envolvidos. Além disso, o Programa busca a modernização fiscal e administrativa dos municípios, os quais demandam diferentes níveis de melhorias no momento da adesão, o que conseqüentemente implica na busca de resultados distintos, alinhados às necessidades e à realidade de cada município.

Portanto, optou-se por demonstrar os elementos supracitados em categorias, conforme evidenciado no Quadro 9. O sentido da leitura deve ser de baixo para cima, de acordo com a ordem crescente da numeração (de 1 a 5).

Quadro 9 - Proposta de Modelo Lógico do PNAFM

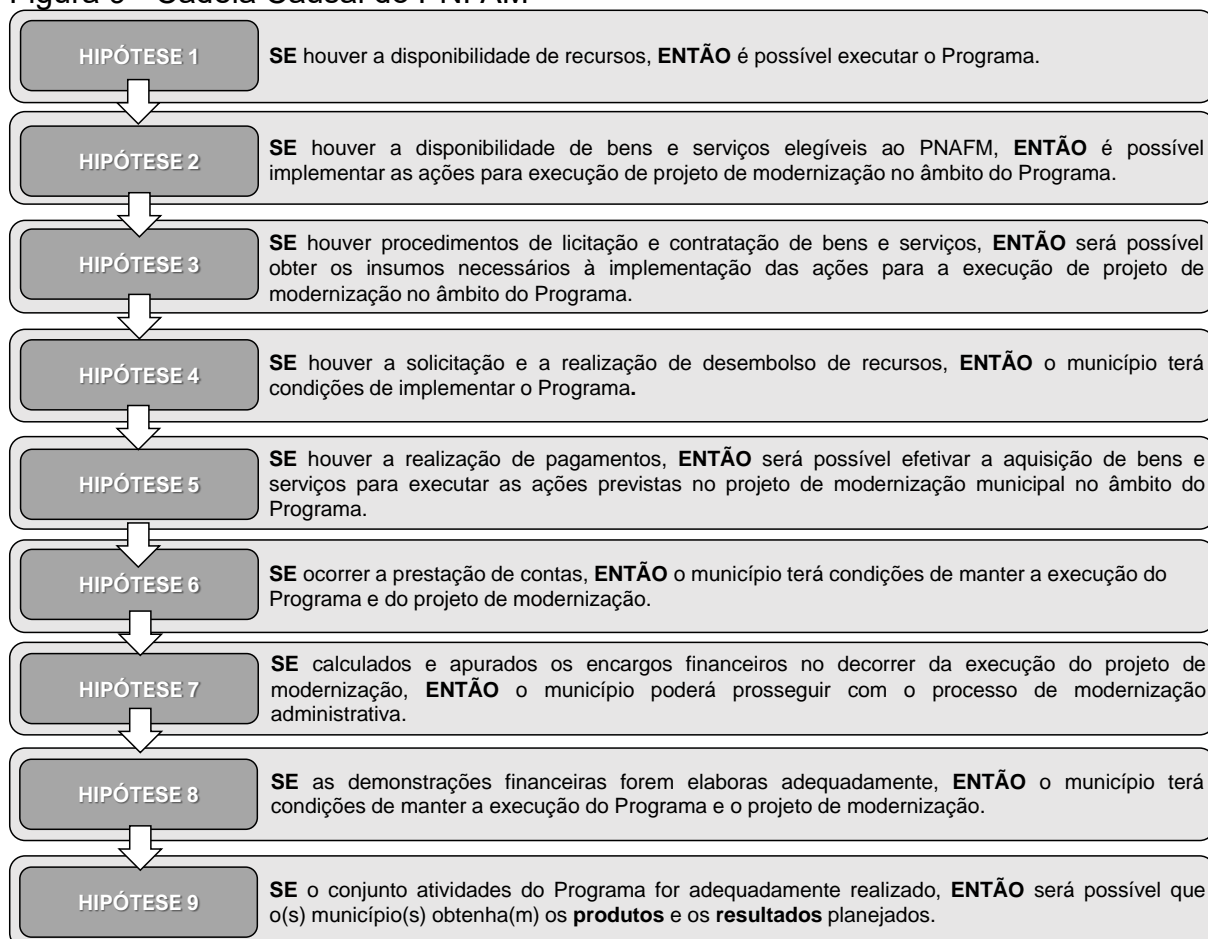
	Especificação	Atores Envolvidos	Meios de Verificação	Fase	
5. Impactos	Controle Social	- Governo Municipal e Sociedade	- Serviços Presenciais e Eletrônicos de Ouvidoria do Município	PNAFM I, II e III	
	Melhoria na Eficácia e da Qualidade dos Serviços Municipais Disponibilizados.		- Pesquisa com cidadãos e servidores		
	Aumento da Transparência da Gestão Pública Municipal		- Portais da Transparência Municipais e Federais		
	Melhoria da Eficiência da Gestão Pública Municipal através do Aumento da Arrecadação Própria e da Gestão do Gasto Público.				
4. Resultados	Aumento da Arrecadação	- Governos Federal, Estadual e Municipal	- Pesquisa com contribuintes ou servidores dos Municípios beneficiários	PNAFM II e III	
	Melhoria na Gestão de Processos Administrativos e Fiscais				
	Melhoria no Atendimento à Sociedade				
3. Produtos	Integração dos Fiscos	- Governos Federal, Estadual e Municipal	- Levantamentos: Locais/Estaduais/Federais	PNAFM II e III	
	Tecnologia e Gestão (modernizada)		- Governo Municipal, Fornecedores e Consultoria(s)		- Relatórios de Monitoramento e Auditoria dos Projetos de Modernização
	Gestão e Controle do Gasto (modernizada ou atualizada ou realizada ou implantada)				
	Gestão (modernizada ou atualizada ou realizada ou implantada)				
	Controle do Gasto e Gestão (revisado ou realizado)				
	Cadastro e Arrecadação (realizado ou atualizado ou modernizado)				
Arrecadação e Gestão (implantada ou revisada ou modernizada)					
2. Atividades	Executar, Monitorar, Avaliar e Auditar os Projetos de Modernização	- Governos Federal e Municipal, e Caixa	- Relatórios e Documentos Financeiros do Projeto de Modernização	PNAFM I, II e III	
	Elaborar e Revisar as Demonstrações Financeiras				
	Calcular e Apurar os Encargos Financeiros				
	Prestar Contas				
	Realizar os Pagamentos				
	Solicitar e Realizar o Desembolso de Recursos.				
	Licitar e contratar bens e serviços e Consultoria.				
	Firmar adesão ao Programa.				
1. Insumos	Bens e Serviços elegíveis ao PNAFM	- Governo Municipal, Fornecedores e Consultoria(s)	- Projeto Municipal		
	Recursos do BID (Repasados pela União)	- Governos Federal e Municipal - Caixa e BID	- Portal da Transparência - Lei Orçamentária do Município (LOA)		
	Contrapartidas Municipais	- Governo Municipal	- Lei Orçamentária do Município (LOA)		

Fonte: Resultados da pesquisa.

Construiu-se o processo hipotético de mudança geral esperado por intervenções desse caráter, isto é: se houver investimento (recursos financeiros, leis, instruções dos governos federal e municipal), então será possível a execução do Programa, possibilitando a modernização administrativa e fiscal dos municípios. No longo prazo, isso permitirá o aumento da eficiência e eficácia da administração pública municipal, culminando na melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Na construção do processo de intervenção, buscou-se destacar o papel de cada ator no contexto de cada elemento. A seguir discorre-se sobre as nove hipóteses de mudança esperadas com a execução do PNAFM (FIGURA 9).

Figura 9 - Cadeia Causal do PNFAM



Fonte: Resultados da pesquisa.

HIPÓTESE 1: SE houver a disponibilidade de recursos, ENTÃO é possível executar o Programa.

Os recursos do empréstimo são oriundos do BID, obtidos pelo Governo Federal o qual transmite o financiamento aos municípios por meio do denominado contrato de

subempréstimo¹⁷, sendo que também é necessário o aporte de contrapartida municipal. Os valores do financiamento e da contrapartida variam de acordo com faixas populacionais definidas nos regulamentos das fases (I, II e III) do PNAFM.

HIPÓTESE 2: SE houver a disponibilidade de bens e serviços elegíveis ao PNAFM, **ENTÃO** é possível implementar as ações para execução de projeto de modernização no âmbito do Programa.

O PNAFM contempla o financiamento de projetos que visam a implementação de ações voltadas a modernização administrativa e fiscal dos municípios, o que demanda investimentos na aquisição de bens e de serviços. Por meio da análise documental, optou-se por categorizar os insumos ao longo das fases do Programa da seguinte forma: (i) cursos e afins para a capacitação de servidores; (ii) serviços de consultoria; (iii) equipamentos de apoio; (iv) equipamentos e sistemas de tecnologia e apoio a comunicação; (v) serviços técnicos que não configuram consultoria e (vi) ajuste de quadro de pessoal.

Cada fase do PNAFM abrange um conjunto de categorias de investimento, que contemplam determinado rol de insumos. Apesar de algumas diferenças entre essas categorias, de modo geral, elas se mantiveram constantes ao longo das três fases¹⁸, observando-se pequenas mudanças em relação a sua descrição. Assim, definiu-se categorias de insumos aplicadas ao PNAFM que se encontram representadas no Quadro 10.

¹⁷ Contrato firmado entre o município e a união para a concessão do empréstimo para a execução do projeto de modernização no âmbito do PNAFM (BRASIL, 2007c; 2015; 2018a).

¹⁸ No Projeto Simplificado, os insumos adquiridos deveriam se encaixar no conjunto de bens e serviços relacionados às ações previstas no “Kit Solução” abordado na seção anterior. De todo modo, nos normativos do Programa, é evidenciado que as categorias de investimento de insumos são as mesmas.

Quadro 10 - Detalhamento dos Insumos PNAFM

Categoria	Insumos
Cursos e Afins para a Capacitação de Servidores	Congressos; Cursos; Eventos; Fóruns; Oficinas; Palestras; Seminários Treinamentos; Visitas Técnicas; Workshops; Outros
Serviços de Consultoria	Campanha para Incentivo de Arrecadação; Customização de Software Desenvolvimento de Curso Específico e Sistemas; Elaboração de Termo de Referência; Elaboração/Revisão do Planejamento Estratégico do Plano de Capacitação; Estudos: (Contábil, de Tecnologia da Informação e Comunicação, Econômico/Orçamentário/Financeiro, Jurídico, na Área de Gestão de Pessoas, na Área de Gestão Pública/Indicadores de Gestão, para Atendimento Presencial/Virtual, para Atualização de Legislação, para Incremento de Arrecadação, para Programa de Benefícios Fiscais, para Redução de Custo/Qualidade do Gasto, Patrimonial, sobre Atendimento Remoto, sobre Avaliação dos Serviços Públicos, sobre Contencioso/Dívida Ativa/Cobrança, sobre Gestão Documental, sobre Gestão por Resultados, sobre Inteligência Fiscal/Fiscalização, sobre Reestruturação/Modernização Municipal, sobre Sistema Público de Escrituração Digital-SPED, Tributário); Estudo/Implantação sobre Educação Fiscal; Manualização; Mapeamento de Processo; Melhoria/Migração de Sistema; Metodologia de Gestão/Elaboração/Alteração de Projeto; Projeto Arquitetônico/Rede Lógica/Elétrica; Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial; Outros.
Equipamentos de Apoio	Antena; Ar Condicionado; Armário; Áudio e Vídeo; Balcão de Atendimento; Cadeira; Câmera Digital; Cortina; Drone; Estação de Trabalho; Gaveteiro; Gerador; Gerenciamento de Senha; Impressora; Leitor Digital; Longarina; Mesa; Painel Divisor; Painel Eletrônico; Plotter; Poltrona; Projetor; Scanner; Telefone; TV; Videoconferência; Videowall; Outros.
Equipamentos e Sistemas de Tecnologia e Apoio a Comunicação	Computador Desktop; Estabilizador; Licença; Monitor; Nobreak; Notebook; Rack; Roteador; Servidor; Software; Storage; Switch; Tablet; Terminal Eletrônico; Totem; Outros.
Serviços Técnicos que não Configuram Consultoria	Adequação de Ambientes; Aerofotogrametria; Atendimento Presencial/Virtual; Atualização Cadastral e da Planta Genérica de Valores; Auditoria; Cadastro Multifinalitário; Cartografia; Digitalização/Microfilmagem; Geoprocessamento; Gerenciamento Eletrônico de Documentos; Ortorectificação; Perfilamento a Laser; Planialtimetria; Sistema de Informações Georreferenciadas – SIG; Outros.
Ajuste de Quadro	Estudos (Previdenciário, sobre Ajuste de Quadro, sobre Incentivo à Aposentadoria, sobre Incentivo ao Desligamento Voluntário); Outros.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Por conseguinte, será efetuado o levantamento de um conjunto de bens e de serviços específicos necessários à modernização fiscal e administrativa de cada município. Outro detalhe importante é que estes investimentos devem ser elegíveis conforme as normas do PNAFM e as Políticas de aquisição do BID¹⁹.

HIPÓTESE 3: SE houver procedimentos de licitação e contratação de bens e serviços, **ENTÃO** será possível obter os insumos necessários à implementação das ações para a execução de projeto de modernização no âmbito do Programa.

O Governo Municipal (mais especificamente, a UEM) deve realizar a licitação

¹⁹ Um aspecto importante em relação as políticas de aquisição do BID é que só poderão ser adquiridos com recursos do Programa bens e serviços de países membros do Banco (BRASIL, 2007c; 2015; 2018a).

conforme as normas do PNAFM e de acordo com as políticas do BID para a aquisição de bens e serviços e para a contratação de consultorias. Também cabe ao agente local realizar o “plano de ação e contratações” preenchendo o modelo específico de acordo com itens contemplados. Em seguida, deve-se encaminhar a documentação (dossiê de contratação) à CEF para que esta analise a elegibilidade destes gastos e efetue o registro. A UEM também deve manter cópias de documentos a disposição do BID e da UCP/Coope e arquivar comprovantes de gastos pré-contratuais por um prazo de cinco anos.

À CEF, cabe o papel de verificar se o dossiê apresentado pelo município está completo, verificar se os gastos objeto do contrato são elegíveis e registrar o contrato. Quando for caso, deve solicitar ajustes às UEMs e, em se identificada alguma divergência entre a UEM e a CEF quanto a análise de exigibilidade dos gastos, a Caixa deve submeter a questão à UCP/Coope.

O Governo Federal, por sua vez, e por intermédio da UCP/Coope deve prestar orientações ou solicitar esclarecimentos ao BID, para as situações objeto de consulta da CEF e das UEMs.

HIPÓTESE 4: SE houver a solicitação e a realização de desembolso de recursos, **ENTÃO** o município terá condições de implementar o Programa.

O BID exige a comprovação da aplicação dos recursos advindos do empréstimo, o que implica na necessidade de justificar todos os gastos que envolvem a execução do projeto de modernização que se deem mediante a utilização de recursos do financiamento.

Desse modo, o Governo Municipal, por meio da UEM, precisa efetuar as justificativas de gastos para a UCP/Coope, estimar o pagamento a fornecedores a cada 120 dias, encaminhar a solicitação de antecipação de fundos e acompanhar a tramitação destes processos²⁰. Adicionalmente, deve-se efetuar ajustes solicitados pela CEF ou UCP/Coope, efetuar o pagamento a fornecedores por intermédio da CEF e apresentar justificativas de gastos a UCP/Coope.

A UEM também deve verificar quais investimentos são elegíveis para reembolso no âmbito do PNAFM²¹, elaborar a solicitação de reembolso encaminhando

²⁰ O Programa possui um fluxo específico de liberação de recursos, em montantes pré-fixados liberados periodicamente. Pode haver a necessidade de o município utilizar recursos em valores superiores aos montantes liberados. Assim, o PNAFM permite o adiantamento desses recursos mediante às justificativas a serem encaminhadas à UCP/Coope.

²¹ O PNAFM também permite aos municípios o reembolso de investimentos pré-contratuais, ou seja,

a UCP/Coope caso os investimentos tenham sido realizados antes da assinatura do contrato de subempréstimo ou à CEF caso se trate de investimentos após a assinatura do referido contrato (no PNAFM II e III, essa solicitação é encaminhada à CEF nas duas situações). A UEM atende as solicitações de ajustes recomendadas pela CEF ou UCP, além de arquivar os documentos e os manter à disposição da UCP/Coope e do BID durante o período de prescrição especificado nos regulamentos do Programa (prazo de cinco anos).

À Caixa Econômica Federal, cabe verificar se a UEM apresentou justificativa de gastos no último trimestre e averiguar se a Solicitação de Antecipação de Fundos, somada ao saldo de recursos a comprovar, não ultrapassa os limites do Fundo Rotativo estabelecidos (20% do valor do financiamento). A CEF também verifica os prazos pertinentes a execução do projeto municipal, solicita dossiês e contratos a UEM, registra a solicitação de antecipação de fundos no sistema de controle do PNAFM, solicita liberação de recursos a UCP/Coope, solicita ajustes a UEM, providencia créditos na conta vinculada ao projeto da antecipação de fundos recebida da UCP/Coope deduzindo o valor do Fundo de Inspeção e Vigilância (FIV)²² se cabível.

A UCP/Coope irá verificar se a UEM está adimplente com o Tesouro Nacional, analisar solicitação de antecipação de fundos e emitir parecer. Ainda, irá comunicar a UEM e a CEF no caso de necessidade de ajustes nas solicitações de antecipação, promover liberação de antecipação de fundos solicitando ao banco público o crédito nas contas vinculadas aos projetos descontando-se o FIV, quando for o caso.

A UCP/Coope também comunica a liberação dos recursos as UEMs, analisa as justificativas de gastos que forma recebidas dos municípios por intermédio da Caixa e comunica a necessidade de eventuais ajustes nas justificativas de gastos às UEMs e a Caixa. Ademais, providencia a consolidação das Justificativas de Gastos dos Projetos e solicita reembolso ao BID.

Por fim, no que concerne a solicitação e realização de desembolso, a UCP/Coope também analisa os pedidos de reembolso de investimentos realizados

o ressarcimento de investimentos realizados antes da assinatura do contrato de subempréstimo, observadas as normas do Programa. Também é possível o reembolso de investimentos pós-contratuais caso o município esteja por algum motivo impedido de receber antecipações e disponha de recursos próprios para arcar com os investimentos do projeto.

²² De acordo com as normas do PNAFM, aos municípios cabem o pagamento de encargos financeiros na liberação de parcelas do financiamento (até 1% destinado ao FIV do BID).

antes da assinatura do contrato de subempréstimo (observando-se as normas previstas pelo programa), aprova solicitações de desembolso analisadas pela CEF, solicita à CEF crédito de reembolso a conta vinculada do município, retendo 1% do FIV se for o caso e encaminha à CEF modelos de documentos para a solicitação de desembolso de investimentos realizados antes da assinatura dos contratos de subempréstimo.

HIPÓTESE 5: SE houver a realização de pagamentos, **ENTÃO** será possível efetivar a aquisição de bens e serviços para executar as ações previstas no projeto de modernização municipal no âmbito do Programa.

A UEM deve acompanhar o recebimento de bens e serviços destinados ao projeto, verificar se há disponibilidade de recursos do BID na conta vinculada e, caso necessário, providenciar a recomposição do Fundo Rotativo do Projeto²³. O munícipe também efetua o depósito de contrapartida local/tributos na conta vinculada do projeto, confecciona autorização de pagamento e coleta de assinaturas dos representantes autorizados da prefeitura, e encaminha autorização de pagamento e documento fiscal correspondente a CEF. Além disso, recebe comprovantes de quitação do pagamento autorizado (da CEF) e os arquiva, confere contabilmente nos registros se os pagamentos foram efetuados de forma correta, atualiza o sistema financeiro com o pagamento efetuado conciliando com extrato da conta vinculada e acompanha o saldo da conta a fim de tomar providências para recomposição do fundo rotativo para o pagamento de próximos compromissos assumidos pelo projeto.

À CEF, por sua vez, cabe verificar a compatibilidade de autorização de pagamento recebida pela UEM com o contrato registrado no sistema de controle do PNAFM. Em virtude disso, deve observar se na conta vinculada se há a disponibilidade de recursos suficientes de contrapartida e financiamento do BID para realizar o pagamento. Adiante, verifica se os recursos de financiamento estão sendo utilizados de forma correta (ou seja, se há correta aplicação de contrapartida e pagamento de tributos com esses recursos), e deve solicitar a UEM que realize os reajustes quando julgar necessários. Também é papel da instituição realizar e registrar pagamentos no sistema de controle do PNAFM e gerar justificativa de gastos para que o pagamento seja visualizado pela UEM, além de manter arquivado um dossiê com

²³ O Fundo Rotativo do projeto é o instrumento pelo qual o município recebe antecipações do contrato de subempréstimo para o pagamento tempestivo relacionado a aquisição de bens e serviços destinados a implementação do projeto (BRASIL, 2007c; 2015; 2018a).

essas informações.

HIPÓTESE 6: SE ocorrer a prestação de contas, **ENTÃO** o município terá condições de manter a execução do Programa e do projeto de modernização.

Como o BID, na condição de banco de desenvolvimento, está financiando a modernização administrativa e fiscal aos municípios brasileiros, este exige a comprovação da aplicação dos recursos emprestados, o que se dá por meio do devido processo de prestação de contas que deve ocorrer de forma concomitante a execução do projeto. Assim, cabe aos atores envolvidos no Programa uma série de procedimentos que visam à prestação de contas.

Desse modo, a UEM deve conferir diariamente se os lançamentos realizados pela CEF foram registrados corretamente e solicitar correções caso necessário (no que se refere a justificativas de gastos do Fundo Rotativo). A Unidade também deve atualizar os sistemas financeiros no tocante a liberações, depósitos, rendimentos²⁴ e despesas relacionadas ao projeto. Além disso, a UEM faz estornos e ajustes recomendados pela UCP/Coope, BID ou auditoria do Programa e devolve valores a conta vinculada do projeto. Ainda compete à Unidade a emissão e o preenchimento de documentos para prestação das contas da utilização de recursos do Fundo Rotativo e encaminha justificativa de gastos relacionadas ao Fundo para análise prévia da CEF.

A UEM também cabe preencher documentos para solicitar à CEF a análise e registro do pedido de reembolso, discriminando os gastos pré-contratuais e separando-os dos realizados após a assinatura do contrato de subempréstimo. Outro procedimento trata-se da conferência da justificativa de gastos do pedido de reembolso disponibilizado pela CEF. O município também deve acompanhar a liberação de desembolso atualizando os sistemas de acordo com a destinação dos recursos reembolsados e providenciar estornos ou ajustes recomendados pela CEF, UCP/Coope ou auditoria do Programa.

Outra atribuição do município é o preenchimento de documentação para solicitar à CEF a análise e registro de pedido de reconhecimento de contrapartida (tanto para justificativa de reembolso como para reconhecimento de contrapartida),

²⁴ Como os recursos do PNAFM no ato de sua liberação ao município ficam disponibilizados em conta vinculada ao projeto de modernização, esta gera rendimentos financeiros. Tais rendimentos de aplicações financeiras de recursos do BID na conta vinculada devem ser utilizados no custeio da contrapartida financeira do município aos investimentos básicos.

separando gastos pré-contratuais dos efetuados após assinatura do contrato de subempréstimo. A UEM ainda precisa efetuar a justificativa de gastos do pedido de reconhecimento de contrapartida, imprimir documentos e colher assinaturas dos representantes do município para envio a instituição financeira parceira e posteriormente, reenvio desta à UCP/Coope (com exceção da terceira fase do PNAFM, uma vez que este procedimento fica a cargo da CEF). Cabe ao órgão acompanhar a aprovação da justificativa de gastos referente ao reconhecimento de contrapartida e providenciar estornos ou ajustes recomendados pela CEF, UCP/Coope ou auditoria do Programa.

Também deve ser confeccionada pelo município justificativa de gastos no final de cada exercício, devendo a UEM encaminhar à UCP/Coope (CEF, no caso da terceira fase do Programa), até o final do mês de janeiro de cada ano, a Posição do Fundo Rotativo referente ao exercício anterior junto a extratos e notas explicativas que se façam necessárias, encaminhando também dentro desse mesmo prazo a justificativa de gastos do ano anterior. A Unidade também providencia estornos e ajustes recomendados pela CEF, UCP/Coope, BID ou auditoria do Programa e efetua devolução de valores. Além disso, providencia a devolução de valores glosados contesta a recomendação de bloqueio advinda da UCP/Coope, BID ou auditoria. A UEM também encaminha à CEF o pedido de alteração de registros contábeis com os estornos e os ajustes oriundos de recomendações da UCP/Coope do BID ou auditoria as quais tenha acatado.

Cabe a CEF, no que tange a prestação de contas, registrar os contratos referentes aos pagamentos de gastos do PNAFM, registrar pagamentos utilizando recursos do Fundo Rotativo, analisar solicitações de reconhecimento de contrapartida e registrá-las. Também é função da instituição analisar pedidos de reembolso e registrá-los, registrar o FIV retido, registrar encargos financeiros semestrais (juros, comissão de crédito e comissão da CEF), promover estornos e outros ajustes solicitados pelas UEMs, analisar se a contrapartida local tem sido aplicada de forma concomitante ao financiamento do BID e encaminhar pareceres de análise de justificativas dos gastos de projetos para a aprovação da UCP/Coope.

Já a UCP/Coope, no que se refere à prestação de contas, analisa e emite parecer acerca de pedidos de reembolso de investimentos realizados com recursos próprios dos municípios, aprova as justificativas de gastos analisadas pela CEF, recomenda ajustes, consolida justificativas de gastos e apresenta ao BID solicitação

de reembolso e justificativa de gastos para ressarcir a União por adiantamentos oriundos do tesouro nacional. Além disso, comunica à CEF e às UEMs as glosas solicitadas pelo BID e auditoria do Programa.

HIPÓTESE 7: SE calculados e apurados os encargos financeiros no decorrer da execução do projeto de modernização, **ENTÃO** o município poderá prosseguir com o processo de modernização administrativa.

A UEM deve estimar e empenhar o valor necessário para pagamento dos encargos, com base em um cálculo a ser apresentado pela CEF, com valores em dólares. Além disso, cabe a UEM solicitar confirmação ao órgão financeiro do valor a pagar nas datas de pagamento e efetuar o depósito da quantia correspondente na conta vinculada do projeto.

A CEF, por sua vez, apresenta a UEM o cálculo dos encargos em dólares informando o valor em reais na data do pagamento, debita encargos na conta vinculada do município para sua quitação, encaminha a relação de municípios inadimplentes a UCP/Coope e, em caso de atraso do pagamento, solicita autorização para a execução de garantias, executando-as em nome da União. A CEF também repassa os valores recebidos a UCP/Coope mantendo a parte correspondente a sua remuneração e envia demonstrativo de encargos a UCP/Coope.

Por fim, no que concerne ao papel da UCP/Coope, cabe ao órgão executor do Programa autorizar a execução de garantias e recolher ao Tesouro Nacional os valores recebidos dos municípios por intermédio da Caixa.

HIPÓTESE 8: SE as demonstrações financeiras forem elaboradas adequadamente, **ENTÃO** o município terá condições de manter a execução do Programa e o projeto de modernização.

A UEM deve incluir no sistema do Programa a dotação constante da Lei Orçamentária Anual (LOA) e as alterações das dotações de contrapartidas financeiras do projeto. No primeiro mês de cada exercício fiscal, isto é, em janeiro, a Unidade deve solicitar à Caixa a justificativa de gastos de encerramento do exercício, verificar se todos os demonstrativos financeiros estão conciliados, encaminhar em os arquivos a UCP/Coope conciliado a última justificativa de gastos do exercício e solicitar à UCP/Coope vinculação da justificativa de gastos ao encerramento do exercício.

A UEM também deve verificar se houve vinculação de uma justificativa de gastos ao fim de todo exercício, além de emitir documentos e demonstrativos. Posteriormente, esta irá verificar todos os demonstrativos a fim de elaborar notas

explicativas para as informações financeiras básicas e complementares, o que deve ser enviado para a UCP/Coope junto à posição do Fundo Rotativo e copiar extratos da conta vinculada/aplicação financeira.

A CEF terá a função de gerar justificativa de gastos no encerramento do exercício, oferecer suporte a UEM na obtenção dos extratos bancários e conciliação do sistema financeiro com a justificativa de gastos do encerramento do exercício, além de consolidar as demonstrações financeiras dos projetos e as encaminhar a UCP/Coope.

A UCP/Coope irá atuar vinculando as justificativas de gastos de encerramento do exercício para que o um dos sistemas do PNAFM gere as Demonstrações Financeiras do exercício, além de consolidar as informações financeiras complementares e notas explicativas dos projetos. Compete, também, solicitar auditoria das demonstrações financeiras e informações financeiras complementares (PNAFM III - disponibiliza demonstrações financeiras a CGU para auditoria) e encaminhar essa documentação junto às demais informações financeiras complementares e parecer da auditoria ao BID, dentro do prazo estipulado pelo Banco.

Por fim, com base nas oito hipóteses anteriormente descritas, espera-se que:

HIPÓTESE 9: SE o conjunto atividades do Programa for adequadamente realizado, **ENTÃO** será possível que o(s) município(s) obtenha(m) os **produtos** e os **resultados** planejados.

Os produtos do PNAFM derivam dos componentes e subcomponentes definidos no âmbito do Programa, compondo as saídas diretas que resultam das atividades executadas. Conforme relatado anteriormente, dada a natureza da intervenção, cada município implementará uma série de ações específicas e de acordo com as suas necessidades. De toda forma, nos Quadros 11 e 12 são evidenciados alguns produtos e resultados, respectivamente, oriundos das atividades de modernização proporcionadas pelo PNAFM.

Quadro 11 - Detalhamento dos Produtos do PNAFM

PRODUTOS	Categoria	Conjunto de Produtos/Resultados
	Arrecadação e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento ao Contribuinte ampliado e(ou) modernizado • Cobrança Administrativa Modernizada • Dívidas Ativa e Passiva Modernizadas • Melhoria da Arrecadação de IPTU/ISS/ITR/ITBI Implantada* • Programa de Ação Fiscal implantado e(ou) revisado • Sistema de Informações Georreferenciado-SIG implantado e(ou) modernizado • Sistemas de Arrecadação Implantados e(ou) Modernizados • Contencioso Administrativo reestruturado • Controle dos Devedores Implantado e(ou) Modernizado • Integração dos Fiscos Estruturada • Inteligência Fiscal/Fiscalização Implantada e(ou) Modernizada • Metodologia de Benefícios Fiscais Implantada e(ou) Modernizada • Procuradoria Fiscal/Unidade Jurídica Modernizada • Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios Implantada • Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) implantado e(ou) Modernizado
	Cadastro e Arrecadação	<ul style="list-style-type: none"> • Aerofotogrametria e Cidade Digital 3D realizadas • Cadastro Multifinalitário implantado e(ou) atualizado • Cadastro Municipal atualizado • Cartografia atualizada • Geoprocessamento implantado e(ou) modernizado • Planta Genérica de Valores atualizada • Recadastramento Imobiliário realizado • Gestão Territorial Atualizada
	Controle do Gasto e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de Melhoria da Qualidade do Gasto implantadas e(ou) revisadas • Estudos sobre Previdência Municipal realizados
	Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Escritório de Projetos e UEM implantados e(ou) modernizados • Estudos e Planejamento Urbano atualizados e(ou) realizados • Legislação com Impactos Fiscais atualizada • Plano de Carreira e Meritocracia Implantado e(ou) Modernizado e(ou) Plano Diretor de Ordenamento Territorial Atualizado • Programa de Capacitação Fiscal implantado
	Gestão e Controle do Gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoria de Sistemas e Processos Implantada e Modernizada • Auditoria Implantada e(ou) Modernizada • Controladoria, Corregedoria e Ouvidoria Implantadas e(ou) Modernizadas • Gestão por Resultados Implantada e(ou) Revisada • Indicadores de Gestão Implantado e(ou) Revisado • Mapeamento de Processos Realizado ou Revisado • Orçamento Municipal Modernizado • Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e Contabilidade Implantados e(ou) modernizados • Portal Municipal/Transparência/Cidadão Implantado e(ou) Modernizado • Sistema de Custos Implantado • Sistema de Folha de Pagamento Implantado e(ou) Modernizado • Sistema de Gestão de Contratos e Convênios Implantado e(ou) Atualizado • Sistema de Gestão de Recursos Humanos Implantado e(ou) Modernizado • Sistemas Financeiros Implantados e(ou) Modernizados
	Tecnologia e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Parque Tecnológico Relacionado à Gestão Fiscal Modernizado • Segurança da Informação e Comunicação Implantada e(ou) Modernizada

Fonte: Resultados da pesquisa. Notas: *: IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano, ISS - Imposto Sobre Serviços, ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis.

Quadro 12 - Detalhamento dos Resultados do PNAFM

	Categoria	Conjunto de Resultados
RESULTADOS	Aumento da Arrecadação	<ul style="list-style-type: none"> • Melhora da arrecadação de IPTU/ISS/ITR/ITBI, por meio de ações que gerem equidade e justiça fiscal • Gestão dos processos de trabalho da área tributária Melhorada • Taxa de inadimplência dos tributos reduzida • Capacidade de cobrança da Dívida Ativa aumentada
	Melhoria na Gestão de Processos Administrativos e Fiscais	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade de fiscalização aperfeiçoada • Atividade de administração aperfeiçoada • Área de TI reestruturada
	Melhoria no Atendimento à Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento oferecido aos municípios melhorado • Área de TI reestruturada • Área de Recursos Humanos reestruturada • Estruturar/modernizar a gestão de projetos e capacitar os servidores envolvidos

Fonte: Resultados da pesquisa.

Vale ressaltar que, conforme consta nos regulamentos e manuais do PNAFM, poderá haver a inclusão de novos produtos (o que conseqüentemente poderá implicar no aumento de resultados esperados) desde que previamente solicitados, justificada a necessidade e respeitadas as normas estabelecidas pelo Programa. De todo modo, o exercício teórico realizado auxilia na compreensão das relações de causa e efeito implícitas no desenho da política pública.

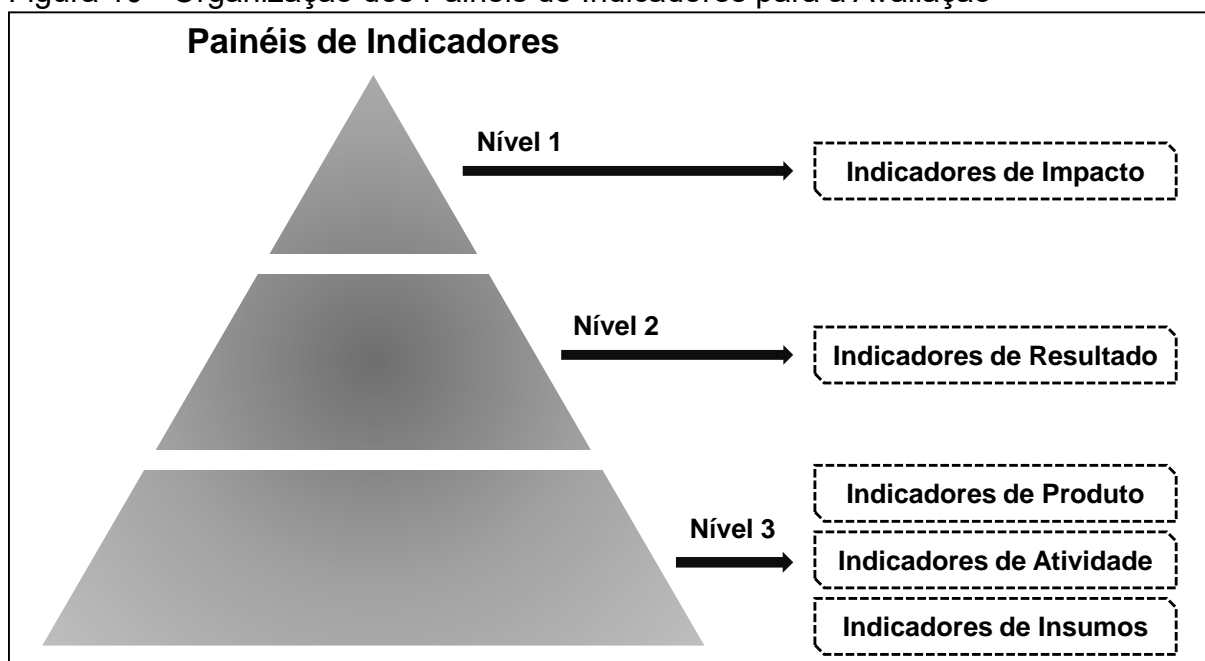
5.3 PAINÉIS DE INDICADORES PARA O PNAFM

A partir da construção do Modelo Lógico, torna-se possível propor painéis de indicadores para subsidiar a avaliação do Programa. Ressalta-se que a proposta de adoção de indicadores não busca a mensuração exaustiva de todos os fatores e ações relacionados às atividades, produtos, resultados e impactos do Programa, tendo em vista o extenso universo de atuação do PNAFM e as particularidades dos municípios beneficiários, que possuirão diferentes níveis de implementação das ações previstas com base em suas necessidades. Assim, em linhas gerais, buscou-se propor meios para se avaliar os principais resultados do Programa.

Retomando o raciocínio de Jannuzzi (2016), definiu-se como indicadores-chave (nível 1) um painel de indicadores de **impacto**, uma vez que sua proposta consiste na mensuração dos efeitos do PNAFM; seguido de um painel indicadores de **resultado** (nível 2) que auxiliam na compreensão dos indicadores-chave; e por último o painel de indicadores de **contexto** (nível 3), ou seja, indicadores de insumos, atividades e produtos, uma vez que tratam-se da base piramidal que subsidiam a compreensão dos indicadores de níveis 1 e 2.

Tem-se, portanto, a sua representação esquemática conforme a Figura 10.

Figura 10 - Organização dos Painéis de Indicadores para a Avaliação



Fonte: Elaboração própria.

Além disso, buscou-se desenvolver os indicadores evidenciando-se seu âmbito de aplicação: indicadores "locais" (municipais) e indicadores "globais", ou seja, que buscam avaliar o Programa no território nacional.

Primeiramente, são apresentados indicadores a nível de insumos, atividade e produtos, que constituem a base da pirâmide, conforme evidenciado no Quadro 13.

Quadro 13 - Indicadores de Insumos, Atividade e Produto (nível 3)

				Indicadores	Descrição
				Nível 3	Insumos
Valor das Operações	Recursos do BID (Repasados pela União) acrescido das contrapartidas Municipais				
Atividade		Metas do Projeto de Modernização atingidas	Indica o percentual de metas atingidas em relação ao prazo decorrido. É a razão entre a quantidade de metas atingidas pelos projetos de modernização pelo total de metas previsto.		
		Nível de Investimento Realizado	Indica o valor desembolsado (em valores monetários) em determinado momento da execução do projeto de modernização em relação ao investimento total contratado. É a razão do investimento realizado em determinado período pelo investimento total previsto.		
Produto	Global	Grau de Cobertura do Programa (CG)	Indica a cobertura do PNAFM em relação a todo o território nacional. É a razão de municípios contemplados pelo Programa pelo total de municípios nacionais.		
		Taxa de Representatividade (RP)	Aplicável ao PNAFM I. Indica a representatividade de cada tipo de contrato (Simplificado ou Ampliado) diante do conjunto maior de ações do Programa. É razão entre o número de municípios que contratou cada tipo de projeto e o total de unidades contratadas.		
	Local	Número de Cursos e Palestras Ministrados	Indica o número de cursos, palestras, seminários, dentre outros, destinados à capacitação de técnicos e servidores.		
		Representatividade dos Investimentos (RPI)	Indica a representatividade dos recursos (em valores monetários alocados em insumos) por categoria de produto (Arrecadação e Gestão, Cadastro e Arrecadação, Controle do Gasto e Gestão, Gestão e Controle do Gasto) frente aos investimentos totais. É razão entre do total de recursos alocados em cada categoria de produtos pelo total investido.		

Fonte: Resultados da pesquisa.

Em relação aos indicadores de resultados, conforme abordado anteriormente, o PNAFM já prevê um conjunto de dois grupos de indicadores para a mensuração de seus resultados, sendo eles: o grupo de “Indicadores Fiscais” e o de “Indicadores da Qualidade da Gestão Municipal”. À vista disso, buscou-se definir indicadores complementares para a mensuração de resultados do Programa. Optou-se por dividir estes grupos em dois eixos: o “Eixo Social” e o “Eixo Operacional”.

O Eixo Social contempla os indicadores voltados à mensuração de resultados relacionados ao Programa e que afetam não somente as prefeituras, mas também o contexto social do município como um todo, ou seja, as saídas externas. O segundo eixo, o Operacional, por sua vez, é voltado à avaliação de características que envolvem a operação do PNAFM, isto é, fatores que se relacionam exclusivamente à operação interna das prefeituras. Esse conjunto de indicadores encontram-se apresentados no Quadro 14.

Quadro 14 - Indicadores de Resultado (nível 2)

		Indicadores		Descrição		
Resultados (Nível 2)	Eixo Social	Indicadores Fiscais	Receita Corrente Líquida (RCL)	Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens explicitados pela própria LRF ("a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.").		
			Receita Própria	Arrecadações pelas entidades públicas em razão de sua atuação econômica no mercado. Estas receitas são aplicadas pelas próprias unidades geradoras, em geral autarquias, fundações, fundos e empresas públicas.		
			IPTU e ISS	Receita de Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana e Receita de Imposto sobre Serviços.		
			Receita Tributária	Toda fonte de renda que deriva da arrecadação estatal de tributos, dos quais são espécies os Impostos, as Taxas, as Contribuições de Melhoria, os Empréstimos Compulsórios e as Contribuições Especiais.		
			Investimentos	Despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamento e material permanente.		
			Pessoal e encargos sociais	Despesa com o pagamento pelo efetivo serviço exercido de cargo/emprego ou função no setor público, quer civil ou militar, ativo ou inativo, bem como as obrigações de responsabilidade do empregador.		
			Receita Própria	Varia entre 0 e 1, sendo que o índice será definido pela razão da Receita Própria sobre a Receita Corrente Líquida. Assim, o índice seria 1, caso a razão seja maior do que 50%; 0, caso a razão seja igual a zero; e, no caso intermediário, duas vezes o valor adquirido na razão.		
			Gastos com Pessoal	Varia entre 0 e 1, sendo que o índice será definido pela razão dos Gastos com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida. Assim, levando em conta a LRF, o índice seria 1, caso a razão fosse inferior a 30%; 0, caso a razão fosse superior a 60%; e, no caso intermediário, o indicador seria (1,6 – duas vezes a razão).		
	Eixo Operacional	Indicadores da Qualidade da Gestão Municipal	Local	Investimentos	Varia entre 0 e 1, sendo que o índice será definido pela razão dos Investimentos sobre a Receita Corrente Líquida. Assim, o índice seria 1, caso a razão seja maior do que 20%; 0, caso a razão seja igual a zero; e, no caso intermediário, cinco vezes o valor adquirido na razão.	
				Liquidez	Varia entre 0 e 1, sendo que o índice será definido pela razão do (Caixa - Restos a Pagar) sobre a Receita Corrente Líquida. Assim, o índice seria 1, caso a razão seja maior do que 25%; 0, caso a razão seja menor do que zero; e, no caso intermediário, (0,4 + 2,4 vezes a razão).	
				Custo da Dívida	Varia entre 0 e 1, sendo que o índice será definido pela razão dos gastos com Juros e Amortizações sobre a Receita Líquida Real. Assim, o índice seria 1, caso a razão seja igual a zero; 0, caso a razão seja maior do que 13%; e, no caso intermediário, 1 – (razão/0,13).	
				Elasticidade PIB da arrecadação municipal	Razão entre a variação da arrecadação tributária e do produto municipal, com os dados já devidamente deflacionados. Pode-se verificar isso para qualquer tributo, ou para um conjunto deles. O indicador busca mensurar quanto a elevação de 1% do produto municipal propicia, em pontos percentuais, de elevação da arrecadação de determinado tributo ou um conjunto deles.	
			Complementares	Taxa de Inadimplência	Indica o número de contribuintes inadimplentes. É a razão do total número de inadimplentes pelo total de contribuintes. Varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o nível de inadimplência.	
				Número de Servidores e Colaboradores Capacitados	Indica o número de servidores capacitados para atuar frente as ações do Programa e frente as atividades da Administração Pública. Quanto maior, melhor.	
				Global	Taxa de Integração dos Fiscos	Indica o número de municípios com a integração implantada. É a razão do total número de municípios com a integração implantada pelo total de municípios do programa.
				Local	Percentual das Áreas da Administração Municipal Modernizadas	Indica o percentual de ações previstas nos projetos de modernização alcançados em determinada área alvo. É a razão do total número de ações executadas pelo número de ações previstas em determinada área. Varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, melhor.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Por fim, apresenta-se no Quadro 15, os principais indicadores propostos para a avaliação de impacto do PNAFM (âmbito local), o primeiro nível do painel.

Quadro 15 - Indicadores de Impacto (nível 1)

	Indicadores	Descrição
Impacto (Nível 1)	Indicadores de Satisfação Municipais	Avaliar a percepção da população em relação ao atendimento e mecanismos de ouvidoria.
	Indicadores de Transparência Municipais	Avaliar a percepção da população em relação aos mecanismos de <i>accountability</i> .
	Indicadores sociais e de bem-estar da população municipal	Avaliar a melhoria da qualidade de vida da população, evidenciando a percepção do contribuinte em relação aos serviços prestados pela administração pública municipal (saúde, educação, habitação, economia, lazer, segurança, etc.).

Fonte: Resultados da pesquisa.

Por fim, ressalta-se também a possibilidade de se avaliar a eficiência fiscal utilizando-se de análise inferencial para se observar variações na arrecadação e despesa dos municípios são decorrentes (ou não) da adesão ao Programa, utilizando-se de análise inferencial conforme sugerem Grin (2021) e Pereira (2018).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou verificar qual é a teoria implícita ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros, e de que modo a sua explicitação pode auxiliar no processo de avaliação dessa política pública. Para tanto, foi proposto um instrumento para a avaliação do PNAFM com base na Teoria do Programa e no Modelo Lógico.

Para alcançar os objetivos do estudo, primeiramente, ao se observar os processos desenvolvidos com base no desenho do programa, disperso em vários documentos e normativos, foi possível obter um amplo panorama sobre o PNAFM. Com isso, teve-se a visualização do problema, dos objetivos e do encadeamento lógico das ações relacionadas ao Programa, além de conhecer a sua trajetória, suas atividades e inovações no decorrer de duas décadas de existência.

Em seguida, a aplicação da metodologia do Modelo Lógico permitiu a análise do PNAFM, à luz da Teoria do Programa, o que possibilitou visualizar a cadeia causal que traça o percurso das ações que convertem seus objetivos para a realidade, identificando-se as hipóteses de mudança esperadas, e que conseqüentemente, possibilitaram a proposição de um conjunto de indicadores que contribuem com futuros processos de avaliação. Essa dinâmica pôde ser esquematizada por meio da visualização das interações entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, confirmando a utilidade deste corpo teórico do conhecimento relacionado à avaliação de políticas públicas.

Diante da explicitação da Teoria do Programa, subsidiada também pelo levantamento da literatura e pela análise das principais conclusões dos trabalhos que buscaram investigar o PNAFM, observou-se algumas deficiências. A primeira delas é relacionada ao prazo de execução dos projetos de modernização. Atualmente, os municípios devem concluir os projetos num período de quatro anos. A implementação do Programa requer um longo período, devido ao extenso ciclo para a aprovação nas instâncias de análise, o que se deve ao elevado nível de informações que precisam ser prestadas aos órgãos financiadores, além de estudos complexos de viabilidade econômico-financeira que compõem os projetos de modernização. Além disso, as visões opostas entre os gestores federais e os municipais, no que tange a implementação do PNAFM, resultaram numa baixa cobertura quanto a adesão dos municípios ao Programa, especialmente os de menor porte, conforme apontam Grin

e Abrúcio (2017). Isso resultou no direcionamento do Programa a municípios de maior porte como as capitais dos estados, característica esta que se encontra implícita nos normativos ao se considerar a mudança estratégica na segunda e terceira fases do PNAFM. Dessa forma, nota-se, com base nos normativos e na literatura sobre o Programa, deficiências relacionadas à sua coordenação e a aderência entre os gestores federais e municipais.

Para evidenciar de que forma instrumento proposto auxilia a avaliação do PNAFM, foram propostos painéis de indicadores, a fim de subsidiar sua aplicabilidade e relevância. A proposição de indicadores, segmentados em três níveis, contribui com a prática política, ao propor novos olhares e possibilidades de avaliação, dado o vasto universo de atuação do Programa.

É importante frisar que a validação tanto do Modelo Lógico quanto dos indicadores propostos deve ser feita por meio de uma oficina ou *brainstorming* juntos aos gestores do Programa, conforme sugerido por Freitas e Silveira (2015). O intuito é o de se checar com os atores políticos que participam diretamente da gestão do Programa o alinhamento entre a cadeia causal de intervenção descrita pelo modelo teórico com a realidade. Essa etapa fica como sugestão para próximos estudos.

A escassez do conhecimento científico sobre o PNAFM denota diversas possibilidades de pesquisa, já que o Programa compreende um extenso conjunto de ações para modernizar a gestão administrativa, fiscal, financeira e patrimonial dos municípios brasileiros, como: controle da arrecadação, atendimento ao cidadão, comunicação de dados, controle financeiro, gestão de recursos humanos, aquisição de equipamentos de informática, modernização de infraestrutura, dentre outros.

O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros completou 20 anos de existência em maio de 2021, e possui relevância política, econômica e social, na medida em que busca a resolução de um problema que afeta a maioria dos municípios brasileiros, ou seja, a falta de ampla gama de recursos para a implantação de políticas junto ao elevado grau de dependência frente as transferências constitucionais. Desde a sua implantação, esta política do governo federal brasileiro mantém-se em continuidade, tendo sobrevivido a cinco mandatos de diferentes presidentes da república. Atualmente, ainda em vigência o mandato presidencial do quinto chefe do Executivo nacional, o Programa segue em funcionamento.

Além disso, ao considerar o aspecto temporal, havia a expectativa de que fosse identificado um maior volume de pesquisas dedicadas ao PNAFM. Todavia, evidenciou-se a escassez da produção científica dedicada a explorar exclusivamente o Programa e os seus desdobramentos, principalmente ao considerar que o PNAFM se trata de uma importante política pública que movimentou mais de 1,4 bilhões de reais em duas décadas. Em outras palavras, há uma fronteira do conhecimento que pode ser expandida. Dessa forma, o presente trabalho mostra-se relevante ao contribuir com a expansão do conhecimento produzido acerca do Programa.

Ademais, num processo de modernização administrativa é necessário que se tenha a adesão dos agentes públicos. Para tanto, o conhecimento científico produzido sobre o Programa tem condições de auxiliar na compreensão dos aspectos mais relevantes, assim como o levantamento de boas práticas, de fatores críticos que facilitam ou impõem barreiras a implementação, por exemplo. E tudo isso tem o potencial de proporcionar a esses agentes, bem como a outros atores interessados na temática, direcionamentos acerca das principais características do PNAFM bem como de seus benefícios e desafios.

De todo modo, acredita-se que a literatura sobre o PNAFM carece de mais estudos que nos permitam melhor conhecer o Programa, isto é: como a iniciativa surgiu, de que modo foi pensada, como a política pública foi se transformando ao longo do tempo e o que a fez sobreviver, além de melhor entender, é claro, a infinidade de desdobramentos que o Programa pode causar nas municipalidades brasileiras. Vale ressaltar que este trabalho não buscou efetuar a avaliação do PNAFM, tendo desenvolvido, entretanto, um instrumento com o objetivo de auxiliar em tal empreendimento. Ao concluir a pesquisa, entende-se que um programa com a proposta do PNAFM suscita novas investigações visando identificar seus efeitos sobre a sociedade brasileira. Por isso, em termos mais pragmáticos, sugestões de uma agenda de pesquisas futuras:

- a) aplicação dos instrumentos de avaliação que venham a ser subsidiadas pela proposta aqui desenvolvida com base na Teoria do Programa e no Modelo Lógico;
- b) explorar os outros estágios do Ciclo de Políticas Públicas: a agenda, a formulação e a implementação do Programa, como forma de entender como a avaliação retroalimenta todas as etapas do processo político-administrativo do PNAFM;

- c) conhecer a atuação das burocracias de nível de rua e dos demais *stakeholders* de diferentes níveis, nos processos de execução da política pública;
- d) analisar se a modernização trazida pelo PNFAM tem proporcionado/contribuído para o cumprimento da LRF;
- e) evidenciar os resultados do Programa sob outros aspectos que este prevê, para além da eficiência fiscal, tais como: o aumento da tecnologia, a melhoria da gestão, a promoção da *accountability* e sobre aspectos relacionados à satisfação quanto a melhoria dos serviços prestados à sociedade e quanto a melhoria da infraestrutura municipal; e, por fim,
- f) expandir o conhecimento sobre as experiências municipais, individualizadas e em comparação, no intuito de compreender a execução do Programa em várias localidades, cujos portes, condições e fatores contextuais são discrepantes.

Por fim, ressalta-se a importância do papel do governo federal frente às iniciativas como o PNAFM, pois, além de conceber as políticas que visem suprir o déficit de modernização da administração pública nos municípios, devem ser criadas condições para a adesão desses entes.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. R. **Análise da Implementação do Programa Nacional de Habitação Rural em municípios da microrregião de Viçosa-MG**. 2015. 101 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

ANDRADE, C. S. M.; TIRYAKI, G. F. **Econometria na prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

BAMBERGER, M.; RUGH, J.; MABRY, L. **Real world evaluation: working under budget, time, data and political constraints**. [S. l.]: SAGE, 2006.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 2016.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). **Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos**. 1997. Disponível em: <http://www.iadb.org>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Lei Complementar 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**, Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jan. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). **Parecer Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) nº 2258, de 15 de outubro de 2010**. Prorrogação de prazo de Execução. 2010a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/parecer-pgfn-2258-out2010.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). **Ofício Circular nº 195, de 04 de março de 2011**. Alteração de procedimentos de execução financeira e de prestação de contas no âmbito do PNAFM. 2011a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/oficio-circular-195-de-04032011.pdf/view>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). **Ofício-Circular nº 1255, de 26 de novembro de 2013**. Alteração de procedimentos de execução financeira e de prestação de contas no âmbito do PNAFM. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/oficio-circular-1255.pdf/view>.

Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Caixa Econômica Federal (CEF). **Ofício Circular Conjunto nº 768, de 08 de novembro de 2010.** Alteração de procedimentos de execução financeira e de prestação de contas no âmbito do PNAFM. 2010b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/oficio-circular-conjunto-768-de-08092010.pdf/view>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Nota Técnica nº 25, de 11 de agosto de 2006.** Variação Cambial no Fundo Rotativo dos Municípios e nos Reembolsos. 2006a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/nota-tecnica-25-de-11082006.pdf/view>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Nota Técnica nº 29, de 11 de agosto de 2006.** Pari Passu da Contrapartida Local. 2006b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/nota-tecnica-29-de-11082006.pdf/view>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Nota Técnica nº 37, de 05 de novembro de 2006.** Relatórios de Acompanhamento - Proposta De Nova Periodicidade. 2006c. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/nota-tecnica-37.pdf/view>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Nota Técnica nº 39, de 20 de julho de 2007.** Metas do pari passu do orçamento global do PNAFM e os outros investimentos. 2007a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/nota-tecnica-39-de-07-2007.pdf/view>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Ofício Circular nº 04, de 28 de agosto de 2008.** Impostos e Taxas sobre bens e serviços financiados no âmbito do PNAFM - Alteração de políticas de financiamento do BIB - CBR nº 3106/2008, de 22/07/08. 2008a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/oficio-circular-04-de-28082008.pdf/view>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Anexo da Nota Técnica nº39, de 20 de julho de 2007.** Orientações para a Classificação de Gastos Elegíveis para a Categoria "Outros Investimentos".2007b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e>

orientacoes/anexo-da-nota-tecnica-39.pdf/view. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Manual de Gestão Financeira**. 2008b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/manual-de-gestao-financeira-maio-2008.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Manual Operacional do PNAFM II – MOP**. 2011b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/mop-julho-2011.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Manual Operacional do PNAFM II – MOP**. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/mop-jun-14.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Manual Operacional do PNAFM II – MOP**. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/manual-operacional-do-pnafm.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Manual Operacional do PNAFM III – MOP**. 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/moppnafmiiversofinal08032018.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Regulamento Operativo PNAFM**. 2007c. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/rop-junho-2007.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Regulamento Operativo PNAFM**. 2010c. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/rop-setembro-2010.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Regulamento Operacional PNAFM II**. 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/ucp-rop-pnafm-2-final.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). **Regulamento Operacional PNAFM III**. 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/roppublicadonositeucp22-03-2018.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). Portaria nº 264, de 15 de setembro de 2006. Consolida e atualiza as Portarias constitutivas da Unidade de Coordenação de Programas - UCP/SE, no âmbito da Secretaria Executiva, incumbida da gestão do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE e do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Municípios Brasileiros - PNAFM. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2006d. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=15&data=19/09/2006>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). Portaria nº 200, de 19 de abril de 2010. Aprovação do Regulamento Operacional do Programa (ROP) - PNAFM II. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010d. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/portaria-107.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). Portaria SGE/MF nº 1, de 1 de março de 2018. Aprova o Regulamento Operacional do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - 2ª Fase/2ª Etapa (PNAFM III), que estabelece as condições gerais a serem observadas pelos participantes do Programa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2018c. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/5268134/do1-2018-03-05-portaria-n-1-de-1-de-marco-de-2018-5268130. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria Executiva (SE). Unidade de Coordenação de Programas (UCP). Portaria nº 2, de 14 de março de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2018d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2-de-14-de-marco-de-2018-6655878>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Secretaria Especial da Fazenda. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM**. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. Secretaria Especial da Fazenda. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (Fase I) - PNAFM I**. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/pnafm-i>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. Secretaria Especial da Fazenda. **Programa Nacional de Apoio à Gestão**

Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (Fase II) - PNAFM II. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/pnafm-II>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. Secretaria Especial da Fazenda. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (Fase III) - PNAFM III.** 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii>. Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 17, de 5 de setembro de 2001.** Dispõe sobre operações de crédito ao amparo do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM. 2001a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/578684/publicacao/16433851>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. 2001b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 3, de 2 de abril de 2002.** Altera a redação dos arts. 4, §§ 3º e 4; 5, V; 9; 13, caput e § 3;15; 16; 18, § 2; 21 e 23; bem como revoga os arts. 8º e 43, todos da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal. 2002. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561291>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 4, de 19 de abril de 2017.** Autoriza a República Federativa do Brasil a contratar operação de crédito externo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de até US\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), destinados a financiar parcialmente o "Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) - 2ª Fase/2ª Etapa". 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/17677886>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**, Brasília, DF: Controladoria-Geral da União (CGU), 2021. Disponível em: <http://esic.cgu.gov.br/> Acesso em: 01 fev. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**: revista de cultura e política, n. 45, p. 49-95, 1998.

BROUSSELLE, A.; CHAMPAGNE, F. Program theory evaluation: logic analysis. **Evaluation and program planning**, v. 34, n. 1, p. 69-78, 2011.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CARVALHO JUNIOR, J. R. A. DE; SILVEIRA, S. DE F. R. n. 11 - Proposta de um Modelo Lógico na Avaliação do Programa Conta pra Mim. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S .I.], v. 15, mar. 2021.

CASSIOLATO, M. **Modelo Lógico e a Teoria do Programa**: uma proposta para organizar avaliação. Brasília, DF: IPEA, 2010.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília, DF: IPEA. 2010.

COELHO, R.; GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 71, n. 4, p. 778-808, 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71i4.4524. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4524>. Acesso em: 13 abr. 2021.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

DUNN, W. N. **Public policy analysis**: an integrated approach. 6th ed. [London]: Routledge, 2017.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: Editora UNB, 2010. p. 99-129.

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 695-704, set. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000300695&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 maio 2021.

FREITAS, G. DE; SILVEIRA, S. DE F. R. Programa Luz Para Todos: uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 45, 2015.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Diretoria de Políticas Públicas. **Avaliação de políticas públicas**: por onde começar?: um guia prático da metodologia do marco lógico Produto. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração**

de empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995b.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-11, 2017.

GRIN, E. J.; ABRÚCIO, F. L. Quando "feds" e "locals" não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 15, n. 3, p. 694-719, 2017.

GRIN, E. J.; ABRÚCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018.

GRIN, E. J. O verso e o reverso da cooperação federativa e da difusão vertical de políticas para promover capacidade estatal nos municípios brasileiros. In: **Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, 43. São Paulo, SP: ANPAD, 2019.

GRIN, E. J. O verso e o reverso da cooperação federativa e da difusão vertical de políticas para promover capacidade estatal nos municípios brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 13, n. 2, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/9686>. Acesso em: 23 abr. 2021.

GRIN, E. J. Os programas federais de apoio à modernização da gestão municipal: uma análise das políticas partidárias e das ações dos governos do PSDB e do PT. **Ensaio FEE**, v. 36, n. 4, p. 1037-1068, 2016.

GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

HARMAN, E.; AZZAM, T. Towards Program Theory validation: Crowdsourcing the qualitative analysis of participant experiences. **Evaluation and program planning**, v. 66, p. 183-194, 2018.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HURTUBISE, K.; BROUSSELLE, A.; CAMDEN, C. Using collaborative logic analysis evaluation to test the program theory of an intensive interdisciplinary pain treatment for youth with pain-related disability. **Paediatric and Neonatal Pain**, v. 2, n. 4, p. 113-130, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JANNUZZI, P. DE M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de**

Administração Pública, v. 36, n. 1, p. 51 a 72, jan. 2002.

JANNUZZI, P. DE M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 56, n. 2, p. p. 137-160, 2005. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em: 12 jul. 2021.

JANNUZZI, P. DE M. Indicators in Public Policy, Brazil. *In: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. [S. l.]: Springer, Cham, 2021.

JANNUZZI, P. DE M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public policy**: politics, analysis, and alternatives. [S. l.]: CQ Press, 2018.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, 2014.

NADOLNY, M. M. A importância da Planta Genérica de Valores na Tributação Municipal. **Revista Técnico-Científica do CREA-PR**, v. 4, p. 1-12, 2016

MACEDO, A. S.; FERREIRA, M. A. M.; CAMPOS, A. P. T.; RODRIGUES, C. T. Programa Mais Médicos: análise lógica à luz da modelagem de políticas públicas. **Meta**: avaliação, v. 11, n. 32, p. 406-437, 2019.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 25, n. 64, p. 3-21, dec. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/57132>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MARTINS, M. F.; SILVEIRA, S. DE F. R.; MARTINS, D. D. S. Representação do programa de avaliação da qualidade da educação superior através da Teoria do Programa. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 12, p. 437, 2021.

MATTHEWS, F. Governance and state capacity. **The Oxford handbook of governance**, p. 281-293, 2012.

MAXWELL, N. Using program theory to identify the key elements of the Frontline program. **Social Work Education**, p. 1-17, 2021.

MAYER, A. P. DA C.; VEY, I. H. Implantação de Programa de Modernização Administrativa nas Administrações Públicas Municipais. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v. 2, n. 2, p. 152, 2005.

MOREIRA, V. DE S. **Avaliação dos resultados do programa “Minha casa, minha**

vida” em Minas Gerais. 2016. 148 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.

MOREIRA, V. DE S.; SILVEIRA, S. DE F. R. “Minha Casa, Minha Vida”: proposta de avaliação com base na Teoria do Programa. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 7, n. 1, 2018.

MORRA-IMAS, L. G.; RIST, R. C. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations.** Washington: The World Bank, 2009.

MUNTER, C.; COBB, P.; SHEKELL, C. The role of Program Theory in evaluation research: a consideration of the what works clearinghouse standards in the case of mathematics education. **American Journal of Evaluation**, v. 37, n. 1, p. 7-26, 2016.

OLIVEIRA, G. L. DE. A Importância do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) para o Desenvolvimento do Município de Santa Luzia/MG. **Revista Eletrônica da FAMINAS-BH.** 2009. Disponível em: <https://www.faminasbh.edu.br/upload/downloads/201112061934258169.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

PAGE, M. J. *et al.* The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. **Bmj**, v. 372, 2021.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PEREIRA, J. W. **O Impacto do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) na eficiência fiscal das prefeituras.** 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

PHILIPS, J. Capítulo I – Das Disposições Gerais. *In*: CUNHA, E. M. P.; EBRA, D. A. **Manual de Apoio – CTM: diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros.** Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/c4924c559c0b1b95a8ad38c47fda4799.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de pesquisa**, n. 114, p. 179-195, 2001.

PIRES, R. R. C.; LOPEZ, F. G.; SILVA, F. DE S. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. *In*: ESTADO, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, DF: Ipea, 2010.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

REIS, A. P. S. DOS; FREIRE, F. DE S.; WILBERT, M. D. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros: um estudo de caso da relação entre custos versus benefícios. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 3, n. 2, 2012.

REIS, F.N.S.C. **Programa “Minha Casa, Minha Vida”**: estrutura Lógica, Focalização e Percepção dos Beneficiários. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2013. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/1983/texto%20completo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 31 maio 2021.

RODRIGUES, L. P. D. **Análise de políticas públicas**: a influência dos *street level bureaucrats* (burocratas de nível de rua) no processo de implementação da política habitacional do estado de Minas Gerais. 2016. 141f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2016.

SANTOS, S. R. T.; PIMENTEL, C. A Adesão ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal nos Municípios Brasileiros e as técnicas gerenciais nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 8, n. 3, p. 5-20, 2014.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas Públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concurso. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019. cap. 3.

SHEARN, K. *et al.* Building realist program theory for large complex and messy interventions. **International Journal of Qualitative Methods**, v. 16, n. 1, p. 1609406917741796, 2017.

SILVA, E. H. F. M.; BERNARDES, E. M. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 721-743, 2014.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. DE. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Unicamp, 2000.

SILVEIRA, S. DE F. R.; MOREIRA, V. DE S. **Políticas Públicas**: monitoramento e avaliação. Viçosa, MG: Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade de Viçosa, 2020.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

SRIDHARAN, S.; NAKAIMA, A. Ten steps to making evaluation matter. **Evaluation and program planning**, v. 34, n. 2, p. 135-146, 2011.

VITÓRIA, J. R. *et al.* O Uso da Teoria do Programa para a Construção de um Modelo Lógico Aplicado aos Sistemas Municipais de Cultura no Brasil. **Teoria e Prática em Administração**, v. 11, n. 1, p. 17-31, 30 jun. 2020.

W. K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide**: using logic models to bring together planning, evaluation, and action. Michigan: [s. n.], 2004.

WEISS, C. **Evaluation**. Nova Jersey: Prentice Hall, 1998a.

WEISS, C. H. Reports on topic areas: Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care?. **Evaluation practice**, v. 9, n. 1, p. 5-19, 1998b.

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 em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

WU, X. *et al.* **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília, DF: ENAP, 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2555>. Acesso em: 10 jan. 2021.

APÊNDICE A - Trabalhos Revisados sobre o Programa PNAFM

GRIN, E. J.; ABRÚCIO, F. L. Quando "feds" e "locals" não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 15, n. 3, p. 694-719, 2017.

GRIN, E. J.; ABRÚCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018.

GRIN, E. J. Os programas federais de apoio à modernização da gestão municipal: uma análise das políticas partidárias e das ações dos governos do PSDB e do PT. **Ensaio FEE**, v. 36, n. 4, p. 1037-1068, 2016.

GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

GRIN, E. J. O verso e o reverso da cooperação federativa e da difusão vertical de políticas para promover capacidade estatal nos municípios brasileiros. In: **Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, 43. São Paulo, SP: ANPAD, 2019.

MAYER, A. P. DA C.; VEY, I. H. Implantação de Programa de Modernização Administrativa nas Administrações Públicas Municipais. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v. 2, n. 2, p. 152, 2005.

OLIVEIRA, G. L. DE. A Importância do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) para o Desenvolvimento do Município de Santa Luzia/Mg. **Revista Eletrônica da FAMINAS-BH**, 2009. Disponível em: <https://www.faminasbh.edu.br/upload/downloads/201112061934258169.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

PEREIRA, J. W. **O Impacto do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) na eficiência fiscal das prefeituras**. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

REIS, A. P. S. DOS; FREIRE, F. DE S.; WILBERT, M. D. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros: um Estudo de Caso da Relação Entre Custos Versus Benefícios. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 3, n. 2, 2012.

SANTOS, S. R. T.; PIMENTEL, C. A. Adesão ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal nos Municípios Brasileiros e as técnicas gerenciais nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 8, n. 3, p. 5-20, 2014.

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 em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

APÊNDICE B - Análise Documental: Legislação, Normas, Regulamentos e Demais Documentos Acessados para Explicitar a Teoria do Programa PNAFM

(continua)

Documento	Link de Acesso
Portaria nº 1, de 31 de janeiro de 2019	https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-de-31-de-janeiro-de-2019-61611639
Portaria nº 2, de 14 de março de 2018	https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2-de-14-de-marco-de-2018-6655878
Portaria nº 4, de 20 de dezembro de 2018	https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/12/2018&jornal=529&pagina=51
Portaria nº 235, de 22 de maio de 2019	https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-235-de-22-de-maio-de-2019-122630992
Portaria nº 835, de 23 de maio de 2019	https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-835-de-23-de-maio-de-2019-133120587
Portaria nº 1, de 1º de março de 2018	https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/5268134/do1-2018-03-05-portaria-n-1-de-1-de-marco-de-2018-5268130
Portaria nº 3, de 9 de maio de 2018	https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/13775947/do2-2018-05-10-portaria-n-3-de-9-de-maio-de-2018-13775943
Portaria nº 80, de 6 de março de 2018	https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/5732326/do1-2018-03-08-portaria-n-80-de-6-de-marco-de-2018-5732322
Resolução nº 4, de 19 de abril de 2017 (Senado Federal)	https://legis.senado.leg.br/norma/17677886
Portaria nº 160, de 5 de julho de 2007	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/legislacao/legislacao
Portaria nº 236, de 26 de setembro de 2007	https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=19&data=27/09/2007
Portaria nº 256, de 22 de outubro de 2008	https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/10/2008&jornal=1&pagina=31&totalArquivos=184
Portaria nº 264, de 15 de setembro de 2006	https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=15&data=19/09/2006
Portaria nº 381, de 31 de outubro de 2006	https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/11/2006&jornal=1&pagina=19&totalArquivos=96
Resolução nº 3, de 2 de abril de 2002 (Senado Federal)	https://legis.senado.leg.br/norma/561291
Resolução nº 17, de 5 de setembro de 2001 (Senado Federal)	https://legis.senado.leg.br/norma/578684/publicacao/16433851
Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001 (Senado Federal)	https://legis.senado.leg.br/norma/582604
Modelo de Solicitação de Revisão	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/modelo-de-solicitacao-de-revisao-de-projeto.doc/view
Regulamento Operacional do Programa PNAFM III – ROP	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/roppublicadonositeucp22-03-2018.pdf/view
Manual Operacional do PNAFM – MOP	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/moppnafmiiversofinal08032018.pdf/view
Fluxo de Aprovação dos Projetos PNAFM III	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/fluxo-de-aprovacao-projetos-pnafm-iii-1.pdf/view

(continuação)

Documento	Link de Acesso
Modelo de Planejamento Estratégico – PE	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/planoestrategicocontextoseemp2018finalv2.doc/view
Portaria SGE/MF nº 1, de 1 de março de 2018	https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/5268134/do1-2018-03-05-portaria-n-1-de-1-de-marco-de-2018-5268130
Cadastramento de projetos no SEEMP - passo a passo	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/passopassoosumidoseempmar2018.pdf/view
Políticas de Aquisição do BID	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/pmimfqn23499bid1.pdf/view
Políticas de Aquisição do BID	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/pmimfqn23509bid.pdf/view
Relatório Trimestral de Monitoramento	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/relatorio-trimestral.xlsx/view
Modelo de Relatório Final – PCR	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/modelo-de-pcr.doc/view
Cadastramento de Projetos no SEEMP - 02/12/2019	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-iii/normas-e-orientacoes/passoa_passov4_seemp_02_12_2019.pdf/view
Ofício-Circular nº 11773/SE/MF, de 12/12/2016	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/oficio-circular-11773.pdf/view
Ofício-Circular nº 10.965/2014/SE-MF, de 16/12/2014	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/ofc-se-mf-10-965-de-16-12-14.pdf/view
Ofício-Circular nº 10.304/2014/SE-MF, DE 15/04/2014	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes
Ofício-Circular nº 1058/SE-MF, de 23/09/2013	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/oficio-circular-1058.pdf/view
Manual Operacional do PNAFM II - MOP (maio 2015)	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/manual-operacional-do-pnafm.pdf/view
Manual Operacional do PNAFM II - MOP (junho 2014)	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/mop-jun-14.pdf/view
Regulamento Operacional do Programa - ROP (setembro 2009)	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/ucp-rop-pnafm-2-final.pdf/view
Portaria nº 107, de 19/04/2010	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/portaria-107.pdf/view
Manual do usuário do Sistema SIGFIN	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/manual-do-usuario-sigfin.pdf/view
Instrução de instalação do SIGFIN (rede)	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/instalacao-sigfin-em-rede.pdf/view
Manual Operacional do PNAFM II - MOP (julho 2011)	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/mop-julho-2011.pdf/view

(continuação)

Documento	Link de Acesso
Ofício-Circular nº 1255 /SE-MF, de 26/11/2013	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/oficio-circular-1255.pdf/view
Ofício-Circular SE/MF nº 1333/SE/MF, de 19/12/2013	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/oficio-circular-1333.pdf/view
Ofício-Circular SE/MF nº 108/2014, de 10/02/2014	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/oficio-circular-108.pdf/view
Revisões "ex-post" e uso da legislação nacional	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/cbr-307-2014.pdf/view
Políticas do BID	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/politicas-bid.pdf/view
Políticas do BID	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/politicas-bid-consultoria.pdf/view
Faixa de Financiamento	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-ii/normas-e-orientacoes/FaixaDefinancPnafmII.pdf/view
Parecer PGFN 2258 de 15/10/2010	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/parecer-pgfn-2258-out2010.pdf/view
Portaria SE/MF nº 258 de 04/11/2010	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/portaria-se-mf-258-04112010.pdf/view
Regulamento Operativo PNAFM (2010)	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/rop-setembro-2010.pdf/view
Regulamento Operativo PNAFM (2007)	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/rop-junho-2007.pdf/view
Portaria SE/MF nº 200	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/portaria-se-mf-200-junho-2007.pdf/view
Anexo B do BID 1194 – OCBR	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/anexo-b-bid-1194-ocbr.pdf/view
Anexo C do BID 1194 – OCBR	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/anexo-c-bid-1194-ocbr.pdf/view
Manual de Gestão Financeira	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/manual-de-gestao-financeira-maio-2008.pdf/view
PEP - Programa de Elaboração de Projetos	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/manual-de-instal-e-utilizacao-pep.pdf/view
Alerta sobre a atuação de Consultores	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/alerta-sobre-a-atuacao-de-consultores.pdf/view
Ofício-Circular SE/MF nº 195, de 04/03/2011 - Área Técnica	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/oficio-circular-195-de-04032011.pdf/view
Ofício-Circular SE/MF nº 1022, de 09/12/2010 - Área Técnica	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/oficio-circular-1022-de-09122010.pdf/view

(conclusão)

Documento	Link de Acesso
Estratégias para Elaboração de Projetos	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/estrategias-elaboracao-de-projetos.pdf/view
Nota Técnica nº 37, de 05/09/2006	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/nota-tecnica-37.pdf/view
Ofício Circular 679 SE-MF, de 12/06/2012	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/oficio-circular-679-de-12062012.pdf/view
Declaração de Retenção de Recolhimento de Produtos	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/declaracao.pdf/view
Ofício Circular Conjunto 768/2010/SE-MF/CAIXA, de 08/09/2010	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/oficio-circular-conjunto-768-de-08092010.pdf/view
Ofício Circular nº 006/2009-UCP/DIGES/SE/MF, de 22/12/2009	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/oficio-circular-006-de-22122009.pdf/view
Alteração do Plano de Contas do PNAFM	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/bid-alteracao-doplanocontas-pnafmsetembro2007.pdf/view
Ofício Circular 04/2008, de 28/08/2008	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/oficio-circular-04-de-28082008.pdf/view
Ofício Circular 11/2007/UCP/SE/MF, de 14/06/2007	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/oficio-circular-11-de-14062007.pdf/view
Ofício Circular 15/2007/UCP/SE/MF, de 20/07/2007	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/oficio-circular-15-de-20072007.pdf/view
Nota Técnica nº 39/SE/MF, de 20/07/2007	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/nota-tecnica-39-de-07-2007.pdf/view
Anexo da NT 39/2007/UCP/SE/MF, de 20/07/2007	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/anexo-da-nota-tecnica-39.pdf/view
Anexo da NT 39/2007/UCP/SE/MF, de 20/07/2007	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/plano-de-contas-pnafm-i.pdf/view
Nota Técnica nº 25/2006/UCP/SE/MF, de 11/08/2006	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/nota-tecnica-25-de-11082006.pdf/view
Nota Técnica nº 29/2006/UCP/SE/MF, de 11/08/2006	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/pnafm-i/normas-e-orientacoes/nota-tecnica-29-de-11082006.pdf/view

APÊNDICE C - Relatório Técnico

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 inovou ao introduzir o município como ente da federação brasileira. Apesar disso, observa-se diferenças na capacidade de financiamento das despesas dos entes locais por meio de recursos próprios, o que muitas vezes desestimula incentivos para elevar o nível de arrecadação por parte dos gestores municipais. Nesse sentido, o Governo Federal criou, em 1999, o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) mediante a um financiamento realizado pela União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Assim, o presente trabalho teve como objetivo propor um instrumento para a avaliação do PNAFM, com base na Teoria do Programa e no Modelo Lógico. Para tanto, foi efetuada a análise documental da legislação e dos demais documentos normativos relacionados ao PNAFM, de forma a evidenciar os elementos do Modelo Lógico (insumos, atividades, produtos, resultados e impacto). Ademais, buscou-se identificar as hipóteses causais de mudança esperadas. Em relação aos resultados, foi possível observar a cadeia de causalidade implícita nos normativos do Programa, identificando-se desse modo as hipóteses de mudança esperadas. Com isso, a proposta de pesquisa evidenciou a trajetória do PNAFM, seus principais objetivos, ações e inovações no decorrer de seu percurso. Além disso, a cadeia causal que perpassa as relações entre os componentes do Modelo Lógico construído permitiu subsidiar a elaboração de indicadores, dados alguns dos principais componentes relevantes para o PNAFM, servindo como ponto de partida de futuros estudos que tenham a intenção de avaliar o Programa. A partir do esforço de pesquisa, a presente dissertação contribuiu para a discussão acadêmica ao expandir a fronteira do conhecimento sobre o Programa, devido à escassez da produção científica sobre o PNAFM, apesar de o Programa estar em execução a duas décadas.

APRESENTAÇÃO

PROFIAP

Mestrado Profissional em Administração
Pública em Rede

PROFIAP – UNIFAL-MG

Universidade Federal de Alfenas
Campus Varginha
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Instituição afetada pela proposta

Municípios beneficiários do PNAFM

Professor Orientador

Prof. Dr. Vinicius de Souza Moreira

Professor Coorientador

Prof. Dr. Thiago Rodrigues Silame

Aluno Orientado

Alef Rodrigo Pereira

Data da apresentação

Agosto/2021

1 OBJETIVOS

1.1 Objetivo geral

Propor um instrumento para a avaliação do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) com base na Teoria do Programa e no Modelo Lógico.

1.2 Objetivos específicos

São os seguintes os objetivos específicos deste trabalho:

- a) identificar e analisar os elementos normativos e contextuais que caracterizam o PNAFM como expressão da Teoria do Programa;
- b) representar a Teoria do Programa em um Modelo Lógico;
- c) propor painéis de indicadores para se avaliar os resultados do PNAFM como forma de subsidiar a aplicação do instrumento desenvolvido.

2 SITUAÇÃO PROBLEMA E DIAGNÓSTICO

Com o advento da Constituição Federal Brasileira, instituída no ano de 1988, o ente municipal adquiriu capacidades gerenciais e fiscais para a implementação de

políticas públicas. Todavia, apesar dessa autonomia, o desenho institucional brasileiro ainda acaba interferindo na atuação desses entes, condição essa de centralização que advém do histórico político nacional. Além de recursos financeiros e da autonomia de ação, os governos locais necessitam de capacidade institucional para transformar as ideias e os projetos em ações concretas.

Uma das fontes de financiamento para as administrações municipais no Brasil são os recursos de operação de crédito correspondentes a empréstimos realizados pela administração pública para suprir as necessidades não cobertas pelos outros recursos. Assim, os municípios brasileiros têm buscado incrementar as suas receitas por meio da arrecadação tributária para melhor atender às demandas da população utilizando-se para tanto de programas federais que vislumbrem o apoio financeiro. Tais programas têm sido lançados, nas últimas duas décadas, para modernizar a gestão municipal como, por exemplo, o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM).

O PNAFM foi criado em 1999, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e foi coordenado, inicialmente, pelo extinto Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia). As operações do Programa tiveram início em 2001, e, ao longo de duas décadas de funcionamento, o principal propósito do PNAFM tem sido o de aumentar as receitas municipais por meio da otimização dos processos de arrecadação, da modernização das áreas administrativa e fiscal com a aquisição de equipamentos e a capacitação de servidores, e a consequente melhoria no atendimento ao cidadão (BRASIL, 2020).

Tendo em vista que o campo do conhecimento dedicado ao estudo das políticas públicas busca “‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (...) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (SOUZA, 2006, p.26), a busca por compreender o que os governos escolhem ou não fazer (DYE; 2010), é fundamental para conhecer a estrutura institucional do sistema político-administrativo em suas características e princípios básicos. Com isso, a análise de políticas cumpre um importante papel de, por um lado, aumentar o conhecimento relacionado às ações do governo e, por outro, melhorar a qualidade das políticas públicas.

Dada essa premissa e dado o horizonte temporal de atuação do PNFAM, identificou-se reduzido número de trabalhos que buscaram estudar os desdobramentos do Programa (GRIN, 2014; GRIN, 2016; GRIN, 2019; GRIN; ABRÚCIO, 2017; GRIN; ABRÚCIO, 2018; MAYER; VEY, 2005; OLIVEIRA, 2009;

PEREIRA, 2018; REIS; FREIRE; WILBERT, 2012; SANTOS; PIMENTEL, 2014; WIEMER; 2010). Com isso, ao considerar a importância de se analisar as políticas públicas, observa-se uma oportunidade na literatura para ampliar os estudos que visam o exame dos componentes do PNAFM, do seu processo ou de ambos, com a finalidade de estudar os impactos do Programa na sociedade brasileira.

Assim, este trabalho tomou como referência um dos estágios do Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*), isto é, a avaliação (DYE, 2010; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). A avaliação de políticas e programas públicos possui como recomendação da literatura a utilização da Teoria do Programa (*Program Theory*) e dos Modelos Lógicos como instrumentos basilares desse processo (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011; MORRA-IMAS; RIST, 2009; WEISS, 1998; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004). Todavia, dentre os trabalhos que propuseram à avaliação do PNAFM (GRIN, 2019; GRIN; ABRÚCIO, 2017; OLIVEIRA, 2009; PEREIRA, 2018; REIS, FREIRE; WILBERT, 2012; SANTOS; PIMENTEL, 2014; WIEMER, 2010), nenhum deles fez uso da sua representação à luz da Teoria do Programa e/ou dos Modelos Lógicos como instrumentos orientadores para proceder com as avaliações.

Desse modo, com base no contexto outrora explicitado, buscou-se verificar qual é a teoria implícita ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal do Municípios Brasileiros, além de evidenciar de que modo esse instrumento pode auxiliar no processo de avaliação da política pública.

3 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

De acordo com as informações e dados coletados, a proposta de intervenção foi materializada em três dimensões: a explicitação da Teoria do Programa do PNAFM por meio do Modelo Lógico, as Hipóteses de Mudança esperadas, e a proposição de painéis de indicadores. A seguir, discorre-se sobre cada dimensão da proposta elaborada pelo estudo.

3.1 Modelo Lógico do PNAFM

Primeiro, construiu-se o Modelo Lógico do PNAFM, instrumento que possibilita a representação da Teoria do Programa, uma vez que é capaz de organizar as ações de forma que sejam articuladas aos resultados que se deseja alcançar considerando-

se uma cadeia causal que perpassa um conjunto de componentes: insumos, produtos, resultados e impacto. Assim, obteve-se o resumo narrativo das especificações (descrição de cada elemento do modelo), os atores envolvidos, os meios de verificação e a fase.

Quadro 1 - Proposta de Modelo Lógico do PNAFM

	Especificação	Atores Envolvidos	Meios de Verificação	Fase	
5. Impactos	Controle Social	- Governo Municipal e Sociedade	- Serviços Presenciais e Eletrônicos de Ouvidoria do Município	PNAFM I, II e III	
	Melhoria na Eficácia e da Qualidade dos Serviços Municipais Disponibilizados.		- Pesquisa com cidadãos e servidores		
	Aumento da Transparência da Gestão Pública Municipal		- Portais da Transparência Municipais e Federais		
	Melhoria da Eficiência da Gestão Pública Municipal através do Aumento da Arrecadação Própria e da Gestão do Gasto Público.				
4. Resultados	Aumento da Arrecadação	- Governos Federal, Estadual e Municipal	- Pesquisa com contribuintes ou servidores dos Municípios beneficiários	PNAFM II e III	
	Melhoria na Gestão de Processos Administrativos e Fiscais				
	Melhoria no Atendimento à Sociedade				
3. Produtos	Tecnologia e Gestão (modernizada)	- Governo Municipal, Fornecedores e Consultoria(s)	- Relatórios de Monitoramento e Auditoria dos Projetos de Modernização	PNAFM I, II e III	
	Gestão e Controle do Gasto (modernizada ou atualizada ou realizada ou implantada)				
	Gestão (modernizada ou atualizada ou realizada ou implantada)				
	Controle do Gasto e Gestão (revisado ou realizado)				
	Cadastro e Arrecadação (realizado ou atualizado ou modernizado)				
	Arrecadação e Gestão (implantada ou revisada ou modernizada)				
2. Atividades	Executar, Monitorar, Avaliar e Auditar os Projetos de Modernização	- Governos Federal e Municipal, e Caixa	- Relatórios e Documentos Financeiros do Projeto de Modernização	PNAFM I, II e III	
	Elaborar e Revisar as Demonstrações Financeiras				
	Calcular e Apurar os Encargos Financeiros				
	Prestar Contas	- Governo Municipal e Caixa			
	Realizar os Pagamentos	- Governos Federal e Municipal			
	Solicitar e Realizar o Desembolso de Recursos.	- Governo Municipal			- Diário Oficial do Município
	Licitar e contratar bens e serviços e Consultoria.	- Governo Municipal			- Contrato de Subempréstimos
	Firmar adesão ao Programa.				
1. Insumos	Bens e Serviços elegíveis ao PNAFM	- Governo Municipal, Fornecedores e Consultoria(s)	- Projeto Municipal	PNAFM I, II e III	
	Recursos do BID (Repasados pela União)	- Governos Federal e Municipal - Caixa e BID	- Portal da Transparência - Lei Orçamentária do Município (LOA)		
	Contrapartidas Municipais	- Governo Municipal	- Lei Orçamentária Municipal		

Fonte: Elaboração própria.

3.2 Hipóteses de Mudança do PNAFM

Em seguida, foram formuladas hipóteses oriundas dos nexos de causalidade advindos da teoria do PNAFM explicitada. Com isso, corporificou-se as hipóteses esperadas de mudança do Programa, de forma que seja possível visualizar a cadeia causal que traça o percurso das ações que convertem seus objetivos para a realidade, e que conseqüentemente, possibilitaram a proposição de um conjunto de indicadores que contribuem com futuros processos de avaliação. A seguir discorre-se sobre as nove hipóteses de mudança esperadas com a execução do PNAFM.

HIPÓTESE 1: SE houver a disponibilidade de recursos, **ENTÃO** é possível executar o Programa.

Trata a necessidade de recursos para a execução das ações do PNAFM, que advém, parte de empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e parte de contrapartida municipal.

HIPÓTESE 2: SE houver a disponibilidade de bens e serviços elegíveis ao PNAFM, **ENTÃO** é possível implementar as ações para execução de projeto de modernização no âmbito do Programa.

Trata dos insumos necessários para implementação das ações do Programa. Devido ao extenso universo de ação do PNAFM, foi identificado um grande volume de insumos que foram divididos em seis categorias: Cursos e Afins para a Capacitação de Servidores, Serviços de Consultoria, Equipamentos de Apoio, Equipamentos e Sistemas de Tecnologia e Apoio a Comunicação, Serviços Técnicos que não Configuram Consultoria e Ajuste de Quadro.

Quadro 2 - Detalhamento dos Insumos PNAFM

Categoria	Insumos
Cursos e Afins para a Capacitação de Servidores	Congressos; Cursos; Eventos; Fóruns; Oficinas; Palestras; Seminários Treinamentos; Visitas Técnicas; Workshops. Outros
Serviços de Consultoria	Campanha para Incentivo de Arrecadação; Customização de Software Desenvolvimento de Curso Específico e Sistemas; Elaboração de Termo de Referência; Elaboração/Revisão do Planejamento Estratégico do Plano de Capacitação; Estudos: (Contábil, de Tecnologia da Informação e Comunicação, Econômico/Orçamentário/Financeiro, Jurídico, na Área de Gestão de Pessoas, na Área de Gestão Pública/Indicadores de Gestão, para Atendimento Presencial/Virtual, para Atualização de Legislação, para Incremento de Arrecadação, para Programa de Benefícios Fiscais, para Redução de Custo/Qualidade do Gasto, Patrimonial, sobre Atendimento Remoto, sobre Avaliação dos Serviços Públicos, sobre Contencioso/Dívida Ativa/Cobrança, sobre Gestão Documental, sobre Gestão por Resultados, sobre Inteligência Fiscal/Fiscalização, sobre Reestruturação/Modernização Municipal, sobre Sistema Público de Escrituração Digital-SPED, Tributário); Estudo/Implantação sobre Educação Fiscal; Manualização; Mapeamento de Processo; Melhoria/Migração de Sistema; Metodologia de Gestão/Elaboração/Alteração de Projeto; Projeto Arquitetônico/Rede Lógica/Elétrica; Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial; Outros.
Equipamentos de Apoio	Antena; Ar Condicionado; Armário; Áudio e Vídeo; Balcão de Atendimento; Cadeira; Câmara Digital; Cortina; Drone; Estação de Trabalho; Gaveteiro; Gerador; Gerenciamento de Senha; Impressora; Leitor Digital; Longarina; Mesa; Painel Divisor; Painel Eletrônico; Plotter; Poltrona; Projetor; Scanner; Telefone; TV; Videoconferência; Videowall; Outros.
Equipamentos e Sistemas de Tecnologia e Apoio a Comunicação	Computador Desktop; Estabilizador; Licença; Monitor; Nobreak; Notebook; Rack; Roteador; Servidor; Software; Storage; Switch; Tablet; Terminal Eletrônico; Totem; Outros.
Serviços Técnicos que não Configuram Consultoria	Adequação de Ambientes; Aerofotogrametria; Atendimento Presencial/Virtual; Atualização Cadastral e da Planta Genérica de Valores; Auditoria; Cadastro Multifinalitário; Cartografia; Digitalização/Microfilmagem; Geoprocessamento; Gerenciamento Eletrônico de Documentos; Ortorectificação; Perfilamento a Laser; Planialtimetria; Sistema de Informações Georreferenciadas – SIG; Outros.
Ajuste de Quadro	Estudos (Previdenciário, sobre Ajuste de Quadro, sobre Incentivo à Aposentadoria, sobre Incentivo ao Desligamento Voluntário); Outros.

Fonte: Elaboração própria.

HIPÓTESE 3: SE houver procedimentos de licitação e contratação de bens e serviços, **ENTÃO** será possível obter os insumos necessários à implementação das ações para a execução de projeto de modernização no âmbito do Programa.

Trata dos procedimentos licitatórios que serão realizados pelo Governo Municipal, da verificação da regularidade e acompanhamento desses procedimentos pela Caixa Econômica Federal (CEF), enquanto o Governo Federal através da Unidade de Coordenação de Programas (UCP)/ Coordenação Geral de Programas e Projetos de Cooperação (Coope) atuam prestando orientações.

HIPÓTESE 4: SE houver a solicitação e a realização de desembolso de recursos, **ENTÃO** o município terá condições de implementar o Programa.

Há procedimentos de comprovação de gastos e de pagamento regular de fornecedores pelos Municípios nos prazos estabelecidos, observando-se as normas

do PNAFM, cabendo a CEF verificar a conformidade destes gastos com as normas, sendo que a análise e liberação do desembolso de recursos é efetuada pela UCP/Coope.

HIPÓTESE 5: SE houver a realização de pagamentos, **ENTÃO** será possível efetivar a aquisição de bens e serviços para executar as ações previstas no projeto de modernização municipal no âmbito do Programa.

O município acompanha o recebimento de bens e serviços adquiridos, destinados aos projetos de modernização, e autoriza o pagamento junto a CEF, que verifica se os pagamentos são compatíveis com os gastos previamente cadastrados pelos municípios. Se em conformidade, a CEF realizará os pagamentos devidos.

HIPÓTESE 6: SE ocorrer a prestação de contas, **ENTÃO** o município terá condições de manter a execução do Programa e do projeto de modernização.

O município deve efetuar o acompanhamento e comprovação da aplicação dos recursos do financiamento (BID) no projeto de modernização municipal, além de confeccionar justificativas de gastos periodicamente. A CEF atua principalmente no registro dos contratos referentes aos pagamentos de gastos do PNAFM, além de efetuar pareceres sobre as justificativas de gastos elaboradas pelos municípios que são encaminhados a UCP/Coope. A UCP/Coope cabe principalmente, aprovar as justificativas de gastos e recomendar ajustes, além de consolidar as informações de gastos de todos os municípios e encaminhar ao BID.

HIPÓTESE 7: SE calculados e apurados os encargos financeiros no decorrer da execução do projeto de modernização, **ENTÃO** o município poderá prosseguir com o processo de modernização administrativa.

O município irá efetuar o empenho dos encargos financeiros do programa, que são apurados pela CEF, sendo que a UCP atuará na execução de garantias em caso de inadimplência.

HIPÓTESE 8: SE as demonstrações financeiras forem elaboradas adequadamente, **ENTÃO** o município terá condições de manter a execução do Programa e o projeto de modernização.

O município efetuará a conciliação de todos os demonstrativos financeiros e verificação de todas as justificativas de gastos, contando com o suporte da CEF nessas atividades. A UCP/Coope efetuará a conciliação dessas informações para posterior envio ao BID, além de solicitar auditoria das informações e demonstrações.

HIPÓTESE 9: SE o conjunto atividades do Programa for adequadamente

realizado, **ENTÃO** será possível que o(s) município(s) obtenha(m) os **produtos** e os **resultados** planejados.

De acordo com o estudo realizado, foram identificados os seguintes produtos e resultados do PNAFM.

Quadro 3 - Detalhamento dos Produtos do PNAFM

	Categoria	Conjunto de Produtos/Resultados
PRODUTOS	Arrecadação e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento ao Contribuinte ampliado e(ou) modernizado • Cobrança Administrativa Modernizada • Dívidas Ativa e Passiva Modernizadas • Melhoria da Arrecadação de IPTU/ISS/ITR/ITBI Implantada* • Programa de Ação Fiscal implantado e(ou) revisado • Sistema de Informações Georreferenciado-SIG implantado e(ou) modernizado • Sistemas de Arrecadação Implantados e(ou) Modernizados • Contencioso Administrativo reestruturado • Controle dos Devedores Implantado e(ou) Modernizado • Integração dos Fiscos Estruturada • Inteligência Fiscal/Fiscalização Implantada e(ou) Modernizada • Metodologia de Benefícios Fiscais Implantada e(ou) Modernizada • Procuradoria Fiscal/Unidade Jurídica Modernizada • Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios Implantada • Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) implantado e(ou) Modernizado
	Cadastro e Arrecadação	<ul style="list-style-type: none"> • Aerofotogrametria e Cidade Digital 3D realizadas • Cadastro Multifinalitário implantado e(ou) atualizado • Cadastro Municipal atualizado • Cartografia atualizada • Geoprocessamento implantado e(ou) modernizado • Planta Genérica de Valores atualizada • Recadastramento Imobiliário realizado • Gestão Territorial Atualizada
	Controle do Gasto e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de Melhoria da Qualidade do Gasto implantadas e(ou) revisadas • Estudos sobre Previdência Municipal realizados
	Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Escritório de Projetos e UEM implantados e(ou) modernizados • Estudos e Planejamento Urbano atualizados e(ou) realizados • Legislação com Impactos Fiscais atualizada • Plano de Carreira e Meritocracia Implantado e(ou) Modernizado e(ou) Plano Diretor de Ordenamento Territorial Atualizado • Programa de Capacitação Fiscal implantado
	Gestão e Controle do Gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoria de Sistemas e Processos Implantada e Modernizada • Auditoria Implantada e(ou) Modernizada • Controladoria, Corregedoria e Ouvidoria Implantadas e(ou) Modernizadas • Gestão por Resultados Implantada e(ou) Revisada • Indicadores de Gestão Implantado e(ou) Revisado • Mapeamento de Processos Realizado ou Revisado • Orçamento Municipal Modernizado • Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e Contabilidade Implantados e(ou) modernizados • Portal Municipal/Transparência/Cidadão Implantado e(ou) Modernizado • Sistema de Custos Implantado • Sistema de Folha de Pagamento Implantado e(ou) Modernizado • Sistema de Gestão de Contratos e Convênios Implantado e(ou) Atualizado • Sistema de Gestão de Recursos Humanos Implantado e(ou) Modernizado • Sistemas Financeiros Implantados e(ou) Modernizados
	Tecnologia e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Parque Tecnológico Relacionado à Gestão Fiscal Modernizado • Segurança da Informação e Comunicação Implantada e(ou) Modernizada

Fonte: Elaboração própria.

Notas: *: IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano, ISS - Imposto Sobre Serviços, ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis.

Quadro 4 - Detalhamento dos Resultados do PNAFM

	Categoria	Conjunto de Resultados
RESULTADOS	Aumento da Arrecadação	<ul style="list-style-type: none"> • Melhora da arrecadação de IPTU/ISS/ITR/ITBI, por meio de ações que gerem equidade e justiça fiscal • Gestão dos processos de trabalho da área tributária Melhorada • Taxa de inadimplência dos tributos reduzida • Capacidade de cobrança da Dívida Ativa aumentada
	Melhoria na Gestão de Processos Administrativos e Fiscais	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade de fiscalização aperfeiçoada • Atividade de administração aperfeiçoada • Área de TI reestruturada
	Melhoria no Atendimento à Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento oferecido aos munícipes melhorado • Área de TI reestruturada • Área de Recursos Humanos reestruturada • Estruturar/modernizar a gestão de projetos e capacitar os servidores envolvidos

Fonte: Elaboração própria.

3.3 Proposta de Painéis de Indicadores

A partir da construção do Modelo Lógico, torna-se possível propor painéis de indicadores para subsidiar a avaliação do Programa. Ressalta-se que a proposta de adoção de indicadores não busca a mensuração exaustiva de todos os fatores e ações relacionados às atividades, produtos, resultados e impactos do Programa, tendo em vista o extenso universo de atuação do PNAFM e as particularidades dos municípios beneficiários, que possuirão diferentes níveis de implementação das ações previstas com base em suas necessidades. Desse modo, foram elaborados indicadores a nível de insumos, atividade, produtos, resultados e impacto.

Em relação aos indicadores de resultados, o PNAFM já prevê um conjunto de dois grupos de indicadores para sua mensuração, sendo eles: o grupo de “Indicadores Fiscais” e o de “Indicadores da Qualidade da Gestão Municipal”. À vista disso, buscou-se definir indicadores complementares para a mensuração de resultados do Programa.

Quadro 5 - Indicadores de Insumos, Atividade e Produto

		Indicadores	Descrição
Insumos	Local	Portfólio de bens e serviços elegíveis ao PNAFM	Indica a quantidade e a tipologia dos bens e serviços elegíveis ao Programa. É fundamental para se conhecer as características particulares de cada projeto de investimento de âmbito municipal. É o somatório dos bens e serviços categorizados por (i) cursos e afins para a capacitação de servidores; (ii) serviços de consultoria; (iii) equipamentos de apoio; (iv) equipamentos e sistemas de tecnologia e apoio a comunicação; (v) serviços técnicos que não configuram consultoria e (vi) ajuste de quadro de pessoal.
		Valor das Operações	Recursos do BID (Repassados pela União) acrescido das contrapartidas Municipais
Atividade		Metas do Projeto de Modernização atingidas	Indica o percentual de metas atingidas em relação ao prazo decorrido. É a razão entre a quantidade de metas atingidas pelos projetos de modernização pelo total de metas previsto.
		Nível de Investimento Realizado	Indica o valor desembolsado (em valores monetários) em determinado momento da execução do projeto de modernização em relação ao investimento total contratado. É a razão do investimento realizado em determinado período pelo investimento total previsto.
Produto	Global	Grau de Cobertura do Programa (CG)	Indica a cobertura do PNAFM em relação a todo o território nacional. É a razão de municípios contemplados pelo Programa pelo total de municípios nacionais.
		Taxa de Representatividade de (RP)	Aplicável ao PNAFM I. Indica a representatividade de cada tipo de contrato (Simplificado ou Ampliado) diante do conjunto maior de ações do Programa. É razão entre o número de municípios que contratou cada tipo de projeto e o total de unidades contratadas.
	Local	Número de Cursos e Palestras Ministrados	Indica o número de cursos, palestras, seminários, dentre outros, destinados à capacitação de técnicos e servidores.
		Representatividade de dos Investimentos (RPI)	Indica a representatividade dos recursos (em valores monetários alocados em insumos) por categoria de produto (Arrecadação e Gestão, Cadastro e Arrecadação, Controle do Gasto e Gestão, Gestão e Gestão e Controle do Gasto) frente aos investimentos totais. É razão entre do total de recursos alocados em cada categoria de produtos pelo total investido.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6 - Indicadores de Impacto

	Indicadores	Descrição
Impacto (Nível 1)	Indicadores de Satisfação Municipais	Avaliar a percepção da população em relação ao atendimento e mecanismos de ouvidoria.
	Indicadores de Transparência Municipais	Avaliar a percepção da população em relação aos mecanismos de <i>accountability</i> .
	Indicadores sociais e de bem-estar da população municipal	Avaliar a melhoria da qualidade de vida da população, evidenciando a percepção do contribuinte em relação aos serviços prestados pela administração pública municipal (saúde, educação, habitação, economia, lazer, segurança, etc.).

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 7 - Indicadores de Resultado

		Indicadores	Descrição	
Resultados (Nível 2)	Eixo Social	Indicadores Fiscais	Receita Corrente Líquida (RCL)	Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens explicitados pela própria LRF ("a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.").
			Receita Própria	Arrecadações pelas entidades públicas em razão de sua atuação econômica no mercado. Estas receitas são aplicadas pelas próprias unidades geradoras, em geral autarquias, fundações, fundos e empresas públicas.
			IPTU e ISS	Receita de Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana e Receita de Imposto sobre Serviços.
			Receita Tributária	Toda fonte de renda que deriva da arrecadação estatal de tributos, dos quais são espécies os Impostos, as Taxas, as Contribuições de Melhoria, os Empréstimos Compulsórios e as Contribuições Especiais.
			Investimentos	Despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamento e material permanente.
	Indicadores da Qualidade da Gestão Municipal	Local	Pessoal e encargos sociais	Despesa com o pagamento pelo efetivo serviço exercido de cargo/emprego ou função no setor público, quer civil ou militar, ativo ou inativo, bem como as obrigações de responsabilidade do empregador.
			Receita Própria	Varia entre 0 e 1, sendo que o índice será definido pela razão da Receita Própria sobre a Receita Corrente Líquida. Assim, o índice seria 1, caso a razão seja maior do que 50%; 0, caso a razão seja igual a zero; e, no caso intermediário, duas vezes o valor adquirido na razão.
			Gastos com Pessoal	Varia entre 0 e 1, sendo que o índice será definido pela razão dos Gastos com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida. Assim, levando em conta a LRF, o índice seria 1, caso a razão fosse inferior a 30%; 0, caso a razão fosse superior a 60%; e, no caso intermediário, o indicador seria (1,6 – duas vezes a razão).
			Investimentos	Varia entre 0 e 1, sendo que o índice será definido pela razão dos Investimentos sobre a Receita Corrente Líquida. Assim, o índice seria 1, caso a razão seja maior do que 20%; 0, caso a razão seja igual a zero; e, no caso intermediário, cinco vezes o valor adquirido na razão.
			Liquidez	Varia entre 0 e 1, sendo que o índice será definido pela razão do (Caixa - Restos a Pagar) sobre a Receita Corrente Líquida. Assim, o índice seria 1, caso a razão seja maior do que 25%; 0, caso a razão seja menor do que zero; e, no caso intermediário, (0,4 + 2,4 vezes a razão).
			Custo da Dívida	Varia entre 0 e 1, sendo que o índice será definido pela razão dos gastos com Juros e Amortizações sobre a Receita Líquida Real. Assim, o índice seria 1, caso a razão seja igual a zero; 0, caso a razão seja maior do que 13%; e, no caso intermediário, 1 – (razão/0,13).
			Elasticidade PIB da arrecadação municipal	Razão entre a variação da arrecadação tributária e do produto municipal, com os dados já devidamente deflacionados. Pode-se verificar isso para qualquer tributo, ou para um conjunto deles. O indicador busca mensurar quanto a elevação de 1% do produto municipal propicia, em pontos percentuais, de elevação da arrecadação de determinado tributo ou um conjunto deles.
			Taxa de Inadimplência	Indica o número de contribuintes inadimplentes. É a razão do total número de inadimplentes pelo total de contribuintes. Varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o nível de inadimplência.
			Eixo Operacional	Complementares
Global	Taxa de Integração dos Fiscos	Indica o número de municípios com a integração implantada. É a razão do total número de municípios com a integração implantada pelo total de municípios do programa.		
Local	Percentual das Áreas da Administração Municipal Modernizadas	Indica o percentual de ações previstas nos projetos de modernização alcançados em determinada área alvo. É a razão do total número de ações executadas pelo número de ações previstas em determinada área. Varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, melhor.		

Fonte: Elaboração própria.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou verificar qual é a teoria implícita ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros, e de que modo a sua explicitação pode auxiliar no processo de avaliação dessa política pública. Para tanto, foi proposto um instrumento para a avaliação do PNAFM com base na Teoria do Programa e no Modelo Lógico.

Para alcançar os objetivos do estudo, primeiramente, ao se observar os processos desenvolvidos com base no desenho do programa, disperso em vários documentos e normativos, foi possível um amplo panorama sobre o PNAFM. Com isso, teve-se a visualização do problema, dos objetivos e do encadeamento lógico das ações relacionadas ao Programa, além de conhecer a sua trajetória, suas atividades e inovações no decorrer de duas décadas de existência.

Em seguida, a aplicação da metodologia do Modelo Lógico permitiu a análise do PNAFM, à luz da Teoria do Programa, o que possibilitou visualizar a cadeia causal que traça o percurso das ações que convertem seus objetivos para a realidade, identificando-se as hipóteses de mudança esperadas, e que conseqüentemente, possibilitaram a proposição de um conjunto de indicadores que contribuem com futuros processos de avaliação. Essa dinâmica pôde ser esquematizada por meio da visualização das interações entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, confirmando a utilidade deste corpo teórico do conhecimento relacionado à avaliação de políticas públicas.

Diante da explicitação da Teoria do Programa, subsidiada também pelo levantamento da literatura e pela análise das principais conclusões dos trabalhos que buscaram investigar o PNAFM, observou-se algumas deficiências. A primeira delas é relacionada ao prazo de execução dos projetos de modernização. Atualmente, os municípios devem concluir os projetos num período de quatro anos. A implementação do Programa requer um longo período, devido ao extenso ciclo para a aprovação nas instâncias de análise, o que se deve ao elevado nível de informações que precisam ser prestadas aos órgãos financiadores, além de estudos complexos de viabilidade econômico-financeira que compõem os projetos de modernização. Além disso, as visões opostas entre os gestores federais e os municipais, no que tange a implementação do PNAFM, resultaram numa baixa cobertura quanto a adesão dos municípios ao Programa, especialmente os de menor porte, conforme apontam Grin

e Abrúcio (2017). Isso resultou no direcionamento do Programa a municípios de maior porte como as capitais dos estados, característica esta que se encontra implícita nos normativos ao se considerar a mudança estratégica na segunda e terceira fases do PNAFM. Dessa forma, nota-se, com base nos normativos e na literatura sobre o Programa, deficiências relacionadas à sua coordenação e a aderência entre os gestores federais e municipais.

Para que evidenciar de que forma instrumento proposto auxilia a avaliação do PNAFM, foram propostos painéis de indicadores, a fim de subsidiar sua aplicabilidade e relevância. A proposição de indicadores, segmentadas em três níveis, contribui com a prática política, ao propor novos olhares e possibilidades de avaliação, dado o vasto universo de atuação do Programa.

É importante frisar que a validação tanto do Modelo Lógico quanto dos indicadores propostos deve ser feita por meio de uma oficina ou brainstorming juntos aos gestores do Programa, conforme sugerido por Freitas e Silveira (2015). O intuito é o de se checar com os atores políticos que participam diretamente da gestão do Programa o alinhamento entre a cadeia causal de intervenção descrita pelo modelo teórico com a realidade. Essa etapa fica como sugestão para próximos estudos.

A escassez do conhecimento científico sobre o PNAFM denota diversas possibilidades de pesquisa, já que o Programa compreende um extenso conjunto de ações para modernizar a gestão administrativa, fiscal, financeira e patrimonial dos municípios brasileiros, como: controle da arrecadação, atendimento ao cidadão, comunicação de dados, controle financeiro, gestão de recursos humanos, aquisição de equipamentos de informática, modernização de infraestrutura, dentre outros.

O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros completou 20 anos de existência em maio de 2021, e possui relevância política, econômica e social, na medida em que busca a resolução de um problema que afeta a maioria dos municípios brasileiros, ou seja, a falta de ampla gama de recursos para a implantação de políticas junto ao elevado grau de dependência frente as transferências constitucionais. Desde a sua implantação, esta política do governo federal brasileiro mantém-se em continuidade, tendo sobrevivido a cinco mandatos de diferentes presidentes da república. Atualmente, ainda em vigência o mandato presidencial do quinto chefe do Executivo nacional, o Programa segue em funcionamento.

Além disso, ao considerar o aspecto temporal, havia a expectativa de que fosse

identificado um maior volume de pesquisas dedicadas ao PNAFM. Todavia, evidenciou-se a escassez da produção científica dedicada a explorar exclusivamente o Programa e os seus desdobramentos, principalmente ao considerar que o PNAFM se trata de uma importante política pública que movimentou mais de 1,4 bilhões de reais em duas décadas. Em outras palavras, há uma fronteira do conhecimento que pode ser expandida. Dessa forma, o presente trabalho mostra-se relevante ao contribuir com a expansão do conhecimento produzido acerca do Programa.

Ademais, num processo de modernização administrativa é necessário que se tenha a adesão dos agentes públicos. Para tanto, o conhecimento científico produzido sobre o Programa tem condições de auxiliar na compreensão dos aspectos mais relevantes, assim como o levantamento de boas práticas, de fatores críticos que facilitam ou impõem barreiras a implementação, por exemplo. E tudo isso tem o potencial de proporcionar a esses agentes, bem como a outros atores interessados na temática, direcionamentos acerca das principais características do PNAFM bem como de seus benefícios e desafios.

De todo modo, acredita-se que a literatura sobre o PNAFM carece de mais estudos que nos permitam melhor conhecer o Programa, isto é: como a iniciativa surgiu, de que modo foi pensada, como a política pública foi se transformando ao longo do tempo e o que a fez sobreviver, além de melhor entender, é claro, a infinidade de desdobramentos que o Programa pode causar nas municipalidades brasileiras. Vale ressaltar que este trabalho não buscou efetuar a avaliação do PNAFM, tendo desenvolvido, entretanto, um instrumento com o objetivo de auxiliar em tal empreendimento. Ao concluir a pesquisa, entende-se que um programa com a proposta do PNAFM suscita novas investigações visando identificar seus efeitos sobre a sociedade brasileira. Por isso, em termos mais pragmáticos, são sugestões para estudos futuros:

- a) aplicação dos instrumentos de avaliação que venham a ser subsidiadas pela proposta aqui desenvolvida com base na Teoria do Programa e no Modelo Lógico;
- b) explorar os outros estágios do Ciclo de Políticas Públicas: a agenda, a formulação e a implementação do Programa, como forma de entender como a avaliação retroalimenta todas as etapas do processo político-administrativo do PNAFM;

- c) conhecer a atuação das burocracias de nível de rua e dos demais stakeholders de diferentes níveis, nos processos de execução da política pública;
- d) analisar se a modernização trazida pelo PNFAM tem proporcionado/contribuído para o cumprimento da LRF;
- e) evidenciar os resultados do Programa sob outros aspectos que este prevê, para além da eficiência fiscal, tais como: o aumento da tecnologia, a melhoria da gestão, a promoção da accountability e sobre aspectos relacionados à satisfação quanto a melhoria dos serviços prestados à sociedade e quanto a melhoria da infraestrutura municipal; e, por fim,
- f) expandir o conhecimento sobre as experiências municipais, individualizadas e em comparação, no intuito de compreender a execução do Programa em várias localidades, cujos portes, condições e fatores contextuais são discrepantes.

Por fim, ressalta-se a importância do papel do governo federal frente às iniciativas como o PNAFM, pois, além de conceber as políticas que visem suprir o déficit de modernização da administração pública nos municípios, devem ser criadas condições para a adesão desses entes.

Assim, foi realizada uma proposta de intervenção, que propôs um instrumento para a avaliação do PNAFM de forma a contribuir com a literatura acerca do Programa. Dessa forma, as propostas abordadas nesse relatório, com informações e gráficos completos, estão disponibilizadas na presente dissertação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria Especial da Fazenda. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm>. Acesso em: 07 out. 2020.

BROUSSELLE, A.; CHAMPAGNE, F. Program theory evaluation: logic analysis. **Evaluation and program planning**, v. 34, n. 1, p. 69-78, 2011.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: Editora UNB, 2010. p. 99-129.

GRIN, E. J.; ABRÚCIO, F. L. Quando "feds" e "locals" não falam a mesma língua: uma

análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 15, n. 3, p. 694-719, 2017.

GRIN, E. J.; ABRÚCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018.

GRIN, E. J. Os programas federais de apoio à modernização da gestão municipal: uma análise das políticas partidárias e das ações dos governos do PSDB e do PT. **Ensaio FEE**, v. 36, n. 4, p. 1037-1068, 2016.

GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

GRIN, E. J. O verso e o reverso da cooperação federativa e da difusão vertical de políticas para promover capacidade estatal nos municípios brasileiros. In: **Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, 43. São Paulo, SP: ANPAD, 2019.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MAYER, A. P. DA C.; VEY, I. H. Implantação de Programa de Modernização Administrativa nas Administrações Públicas Municipais. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v. 2, n. 2, p. 152, 2005.

MORRA-IMAS, L. G.; RIST, R. C. **The road to results**: designing and conducting effective development evaluations. Washington: The World Bank. 2009.

OLIVEIRA, G. L. DE. A Importância do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) para o Desenvolvimento do Município de Santa Luzia/Mg. **Revista Eletrônica da FAMINAS-BH**. 2009. Disponível em: <https://www.faminasbh.edu.br/upload/downloads/201112061934258169.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

PEREIRA, J. W. **O Impacto do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) na eficiência fiscal das prefeituras**. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

REIS, A. P. S. DOS; FREIRE, F. DE S.; WILBERT, M. D. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros: um estudo de caso da relação entre custos versus benefícios. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 3, n. 2, 2012.

SANTOS, S. R. T.; PIMENTEL, C. A. Adesão ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal nos Municípios Brasileiros e as técnicas gerenciais nos

Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 8, n. 3, p. 5-20, 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

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 em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

W. K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide**: using logic models to bring together planning, evaluation, and action. Michigan: [s. n.], 2004.

WEISS, C. **Evaluation**. Nova Jersey: Prentice Hall, 1998.

APÊNDICE D - Documentação Analisada PNAFM

(continua)

Documento	Tipo	Disposição/Assunto	Fase do Programa
Regulamento Operacional do Programa PNAFM III – ROP	Regulamento	Regulamento operacional do programa - ROP (março 2018)	PNAFM III
Manual Operacional do PNAFM III – MOP	Manual	Específico para os Projetos Contratados na 2ª Fase/2ª etapa do PNAFM (Operação aprovada pelo BID sob o título de Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM III)	PNAFM III
Portaria nº 2, de 14 de março de 2018	Lei	Aprova o Manual Operacional - MOP do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - 2ª Fase/2ª Etapa (PNAFM III)	PNAFM III
Portaria nº 1, de 1º de março de 2018	Lei	Aprova o Regulamento Operacional do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - 2ª Fase/2ª Etapa (PNAFM III), que estabelece as condições gerais a serem observadas pelos participantes do Programa.	PNAFM III
Resolução nº 4, de 19 de abril de 2017 (Senado Federal)	Lei	Autoriza a República Federativa do Brasil a contratar operação de crédito externo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de até US\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), destinados a financiar parcialmente o "Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) - 2ª Fase/2ª Etapa".	PNAFM III
Manual Operacional do PNAFM II - MOP (maio de 2015)	Manual	Manual Operacional do PNAFM II	PNAFM II
Manual Operacional do PNAFM II - MOP (junho de 2014)	Manual	Manual Operacional do PNAFM II	PNAFM II
Regulamento Operacional do Programa - ROP (setembro 2009)	Regulamento	Regulamento Operacional PNAFM II	PNAFM II
Manual Operacional do PNAFM II - MOP (julho 2011)	Manual	Manual Operacional do PNAFM II	PNAFM II
Ofício Circular nº 1255, de 26 de novembro de 2013.	Ofício	Prorrogação de prazo de Execução	PNAFM II
Portaria nº 107, de 19 de abril de 2010.	Lei	Aprovação do ROP - PNAFM II	PNAFM II
Manual de Gestão Financeira	Manual	Manual de Gestão Financeira do PNAFM	PNAFM I
Anexo da Nota Técnica nº 39, de 20 de julho de 2007.	Anexo Nota Técnica	Orientações para a Classificação de Gastos Elegíveis para a Categoria "Outros Investimentos"	PNAFM I

(conclusão)

Documento	Tipo	Disposição/Assunto	Fase do Programa
Parecer nº 2258, de 15 de outubro de 2010.	Parecer	Aprova o Regulamento Operativo - ROP vigente	PNAFM I
Ofício Circular nº 195, de 04 de março de 2011.	Ofício	Novos limites para Licitações do PNAFM - Fase 1	PNAFM I
Ofício Circular Conjunto 768, de 08 de setembro de 2010.	Ofício	Alteração de procedimentos de execução financeira e de prestação de contas no âmbito do PNAFM	PNAFM I
Regulamento Operativo PNAFM (2010).	Regulamento	Regulamento Operativo - ROP Vigente	PNAFM I
Ofício Circular nº 4, de 28 de agosto de 2008.	Ofício	Impostos e Taxas sobre bens e serviços financiados no âmbito do PNAFM - Alteração de políticas de financiamento do BIB - CBR nº 31/06/2008, de 22/07/08	PNAFM I
Nota Técnica nº 39, de 20 de julho de 2007	Nota Técnica	Metas do pari passu do orçamento global do PNAFM e os outros investimentos	PNAFM I
Regulamento Operativo PNAFM de 2007.	Regulamento	Regulamento Operativo - ROP anterior	PNAFM I
Portaria nº 264, de 15 de setembro de 2006.	Lei	Consolida e atualiza as Portarias constitutivas da Unidade de Coordenação de Programas - UCP/SE, no âmbito da Secretaria Executiva, incumbida da gestão do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros - PNAFE e do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Municípios Brasileiros - PNAFM.	PNAFM I
Nota Técnica nº 37, de 05 de novembro de 2006.	Nota Técnica	Relatórios de Acompanhamento - Proposta De Nova Periodicidade.	PNAFM I
Nota Técnica nº 25, de 11 de agosto de 2006.	Nota Técnica	Varição Cambial no Fundo Rotativo dos Municípios e nos Reembolsos	PNAFM I
Nota Técnica nº 29, de 11 de agosto de 2006.	Nota Técnica	Pari Passu da Contrapartida Local	PNAFM I
Resolução nº 3, de 2 de abril de 2002 (Senado Federal)	Lei	Altera a redação dos arts. 4, §§ 3º e 4; 5, V; 9; 13, caput e § 3;15; 16; 18, § 2; 21 e 23; bem como revoga os arts. 8º e 43, todos da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal.	PNAFM I
Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001 (Senado Federal)	Lei	Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.	PNAFM I
Resolução nº 17, de 5 de setembro de 2001 (Senado Federal)	Lei	Dispõe sobre operações de crédito ao amparo do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM.	PNAFM I

APÊNDICE E - Municípios Beneficiários do PNAFM

(continua)

Município	UF	Fase	Financiamento R\$	Contrapartida R\$	Total R\$
Alfenas	MG	I	2.201.311,00	244.590,11	2.445.901,11
Alvorada	RS	I	6.256.683,00	695.187,00	6.951.870,00
Aparecida de Goiânia	GO	I	5.479.666,00	608.851,78	6.088.517,78
Arapiraca	AL	I	6.572.000,00	730.222,22	7.302.222,22
Araucária	PR	I	3.486.222,00	387.358,00	3.873.580,00
Belford Roxo	RJ	I	9.186.636,00	1.020.737,33	10.207.373,33
Aracaju	SE	I	12.010.194,00	1.334.466,00	13.344.660,00
Betim	MG	I	7.773.000,00	863.666,67	8.636.666,67
Blumenau	SC	I	7.950.000,00	883.333,33	8.833.333,33
Boa Vista	RR	I	6.447.791,00	716.421,22	7.164.212,22
Cabo de Santo Agostinho	PE	I	5.476.667,00	608.518,56	6.085.185,56
Campina Grande	PB	I	11.600.000,00	1.288.888,89	12.888.888,89
Campo Grande	MS	I	16.017.778,00	1.779.753,11	17.797.531,11
Canoas	RS	I	6.191.600,00	687.955,56	6.879.555,56
Cuiabá	MT	I	11.046.525,00	1.227.391,67	12.273.916,67
Diadema	SP	I	7.319.564,00	813.284,89	8.132.848,89
Dourados	MS	I	6.206.000,00	689.555,56	6.895.555,56
Fortaleza	CE	I	32.683.333,00	3.631.481,44	36.314.814,44
Foz do Iguaçu	PR	I	5.724.000,00	636.000,00	6.360.000,00
Gaspar	SC	I	1.908.000,00	212.000,00	2.120.000,00
Goianésia	GO	I	1.908.000,00	212.000,00	2.120.000,00
Ipatinga	MG	I	6.257.679,00	695.297,67	6.952.976,67
Itapeçerica da Serra	SP	I	4.805.333,00	533.925,89	5.339.258,89
Itapevi	SP	I	5.089.741,00	565.526,78	5.655.267,78
Itu	SP	I	4.804.737,00	533.859,67	5.338.596,67
Belo Horizonte	MG	I	21.598.802,00	2.399.866,89	23.998.668,89
João Pessoa	PB	I	13.780.000,00	1.531.111,11	15.311.111,11
Guarulhos	SP	I	17.666.666,00	1.962.962,89	19.629.628,89
Linhares	ES	I	3.583.070,00	398.118,89	3.981.188,89
Macapá	AP	I	6.555.671,00	728.407,89	7.284.078,89
Maceió	AL	I	16.912.589,00	1.879.176,56	18.791.765,56
Mogi Mirim	SP	I	2.202.444,00	244.716,00	2.447.160,00
Natal	RN	I	15.000.000,00	1.666.666,67	16.666.666,67
Nossa Senhora do Socorro	SE	I	5.398.727,00	599.858,56	5.998.585,56
Nova Iguaçu	RJ	I	11.306.667,00	1.256.296,33	12.562.963,33
Nova Lima	MG	I	2.202.444,00	244.716,00	2.447.160,00
Palmas	TO	I	8.056.000,00	895.111,11	8.951.111,11
Paragominas	PA	I	1.925.937,00	213.993,00	2.139.930,00
Passo Fundo	RS	I	4.555.938,00	506.215,33	5.062.153,33
Ponta Porã	MS	I	1.900.000,00	211.111,11	2.111.111,11
Recife	PE	I	16.689.194,00	1.854.354,89	18.543.548,89

(continuação)

Município	UF	Fase	Financiamento R\$	Contrapartida R\$	Total R\$
Ribeirão Pires	SP	I	3.271.409,00	363.489,89	3.634.898,89
Santa Cruz do Sul	RS	I	3.284.705,00	364.967,22	3.649.672,22
Santa Luzia	MG	I	6.265.779,00	696.197,67	6.961.976,67
Jacareí	SP	I	6.058.391,00	673.154,56	6.731.545,56
Santa Rosa	RS	I	1.801.131,00	200.125,67	2.001.256,67
Santana	AP	I	3.922.000,00	435.777,78	4.357.777,78
São Bernardo do Campo	SP	I	10.157.532,00	1.128.614,67	11.286.146,67
São Cristóvão	SE	I	1.908.000,00	212.000,00	2.120.000,00
São Gabriel	RS	I	1.801.659,00	200.184,33	2.001.843,33
São Luiz	MA	I	23.531.488,00	2.614.609,78	26.146.097,78
Sobral	CE	I	4.322.087,00	480.231,89	4.802.318,89
Suzano	SP	I	6.359.908,00	706.656,44	7.066.564,44
Taboão da Serra	SP	I	5.533.111,00	614.790,11	6.147.901,11
Várzea Grande	MT	I	7.100.000,00	788.888,89	7.888.888,89
Agrolândia	SC	I	216.942,00	24.104,67	241.046,67
Anastácio	MS	I	300.381,00	33.375,67	333.756,67
Aurora	SC	I	200.255,00	22.250,56	222.505,56
Benedito Novo	SC	I	216.942,00	24.104,67	241.046,67
Bonfinópolis	GO	I	216.942,00	24.104,67	241.046,67
Cabeceiras	PB	I	200.255,00	22.250,56	222.505,56
Cassilândia	MS	I	300.381,00	33.375,67	333.756,67
Chapadão do Sul	MS	I	237.143,00	26.349,22	263.492,22
Gurjão	PB	I	200.255,00	22.250,56	222.505,56
Itaquiraí	MS	I	237.143,00	26.349,22	263.492,22
Lagoa Santa	GO	I	198.750,00	22.083,33	220.833,33
Livramento	PB	I	216.942,00	24.104,67	241.046,67
Maracaju	MS	I	300.379,00	33.375,44	333.754,44
Mercedes	PR	I	198.750,00	22.083,33	220.833,33
Nova Santa Rosa	PR	I	215.311,00	23.923,44	239.234,44
Ribeirão Corrente	SP	I	197.866,67	21.985,19	219.851,86
Rio do Oeste	SC	I	214.000,00	23.777,78	237.777,78
Sacramento	MG	I	300.381,00	33.375,67	333.756,67
São Gabriel do Oeste	MS	I	230.000,00	25.555,56	255.555,56
São José dos Quatro Marcos	MT	I	300.381,00	33.375,67	333.756,67
Sidrolândia	MS	I	379.431,00	42.159,00	421.590,00
Sumé	PB	I	237.143,00	26.349,22	263.492,22
Tabaporã	MT	I	216.000,00	24.000,00	240.000,00
Três de Maio	RS	I	300.381,00	33.375,67	333.756,67
Uiraúna	PB	I	237.143,00	26.349,22	263.492,22
Joinville	SC	I	9.691.414,00	1.076.823,78	10.768.237,78
Joinville2	SC	I	11.483.333,00	1.275.925,89	12.759.258,89
Juiz de Fora	MG	I	9.180.000,00	1.020.000,00	10.200.000,00
Manaus	AM	I	22.083.333,00	2.453.703,67	24.537.036,67

(continuação)

Município	UF	Fase	Financiamento R\$	Contrapartida R\$	Total R\$
Salvador	BA	I	21.722.799,00	2.413.644,33	24.136.443,33
Santa Maria	RS	I	6.227.485,00	691.942,78	6.919.427,78
Itapetininga	SP	II	4.750.000,00	527.777,78	5.277.777,78
Araçatuba	SP	II	2.660.400,00	295.600,00	2.956.000,00
Balneário Piçarras	SC	II	900.000,00	100.000,00	1.000.000,00
Barra Mansa	RJ	II	5.111.556,00	567.950,67	5.679.506,67
Biguaçu	SC	II	2.450.000,00	272.222,22	2.722.222,22
Brasília	DF	II	29.382.433,00	3.264.714,78	32.647.147,78
Campo Grande	MS	II	25.000.000,00	2.777.777,78	27.777.777,78
Corupá	SC	II	900.000,00	100.000,00	1.000.000,00
Florianópolis	SC	II	9.200.000,00	1.022.222,22	10.222.222,22
Fortaleza	CE	II	35.000.000,00	3.888.888,89	38.888.888,89
Gravatá	PE	II	2.332.000,00	259.111,11	2.591.111,11
Iguatu	CE	II	4.750.000,00	527.777,78	5.277.777,78
Indaial	SC	II	2.450.000,00	272.222,22	2.722.222,22
Jacareí	SP	II	6.600.000,00	733.333,33	7.333.333,33
Mesquita	RJ	II	5.106.563,00	567.395,89	5.673.958,89
Mossoró	RN	II	6.600.000,00	733.333,33	7.333.333,33
Pomerode	SC	II	1.250.000,00	138.888,89	1.388.888,89
Rio do Sul	SC	II	2.450.000,00	272.222,22	2.722.222,22
São Bernardo do Campo	SP	II	25.000.000,00	2.777.777,78	27.777.777,78
São José	SC	II	6.600.000,00	733.333,33	7.333.333,33
Rio de Janeiro	RJ	II	48.990.886,00	5.443.431,78	54.434.317,78
São Paulo	SP	II	25.000.000,00	2.777.777,78	27.777.777,78
Aparecida de Goiânia	GO	III	10.500.000,00	1.166.666,67	11.666.666,67
Aracaju	SE	III	17.791.261,35	1.976.806,81	19.768.068,16
Belo Horizonte	MG	III	35.000.000,00	3.888.888,89	38.888.888,89
Guarulhos	SP	III	25.000.000,00	2.777.777,78	27.777.777,78
Itapetininga	SP	III	6.600.000,00	733.333,33	7.333.333,33
Juiz de Fora	MG	III	17.998.106,36	1.999.789,60	19.997.895,96
Balneário Camboriú	SC	III	4.750.000,00	527.777,78	5.277.777,78
Manaus	AM	III	35.000.000,00	3.888.888,89	38.888.888,89
Bertioga	SP	III	2.449.099,80	272.122,20	2.721.222,00
Bom Despacho	MG	III	2.450.000,00	272.222,22	2.722.222,22
Campo Grande	MS	III	25.000.000,00	2.777.777,78	27.777.777,78
Fortaleza	CE	III	35.000.000,00	3.888.888,89	38.888.888,89
Goiânia	GO	III	25.000.000,00	2.777.777,78	27.777.777,78
Rio de Janeiro	RJ	III	49.000.000,00	5.444.444,44	54.444.444,44
Joaquim Pires	PI	III	1.250.000,00	138.888,89	1.388.888,89
Salvador	BA	III	35.000.000,00	3.888.888,89	38.888.888,89
Penápolis	SP	III	1.901.412,00	211.268,00	2.112.680,00
Petrópolis	RJ	III	9.200.000,00	1.022.222,22	10.222.222,22
Porto Alegre	RS	III	24.905.053,84	2.767.228,20	27.672.282,04

(conclusão)

Município	UF	Fase	Financiamento R\$	Contrapartida R\$	Total R\$
Presidente Prudente	SP	III	6.600.000,00	733.333,33	7.333.333,33
Santa Maria	RS	III	9.200.000,00	1.022.222,22	10.222.222,22
São Bernardo do Campo	SP	III	25.000.000,00	2.777.777,78	27.777.777,78
São Gonçalo	RJ	III	19.688.176,49	2.187.575,16	21.875.751,65
São Paulo	SP	III	49.000.000,00	5.444.444,44	54.444.444,44
Solonópole	CE	III	1.250.000,00	138.888,89	1.388.888,89
Tejuçuoca	CE	III	1.250.000,00	138.888,89	1.388.888,89
Teresina	PI	III	24.551.661,33	2.727.962,37	27.279.623,70
Uberaba	MG	III	9.200.000,00	1.022.222,22	10.222.222,22

Fonte: Elaboração própria com base no Protocolo SIC 03005.009543/2021-73, de 01.02.2021 - ME.