

Governança Pública no Âmbito de Programas Fiscais Voltados para Entes Subnacionais: os Casos do PNAFM e do PROFISCO

Public Governance in the Context of Fiscal Programs Aimed at Subnational Entities: The Cases of PNAFM and PROFISCO

Helder Lara Ferreira-Filho¹
Universidade de Brasília (UnB)
helder.laferf@gmail.com

Raquel Gonçalves Coimbra Flexa²
Ministério da Fazenda - MFAZ
raquel.flexa@fazenda.gov.br

Luiz Alberto Palmeira³
Ministério da Fazenda - MFAZ
luiz.palmeira@fazenda.gov.br

¹ Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012); Mestrado em Ciências Econômicas pelo Cedeplar - Universidade Federal de Minas Gerais (2016); doutorando em Ciências Econômicas pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB).

² Mestrando no programa de Graduação em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003), Mestrado em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ (2005) e Doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas no CEFET-RJ (2018).

³ Bacharelado em Economia pela Universidade Católica de Brasília e Especialização em Gestão Estratégica pela Universidade de Brasília

Resumo: O Ministério da Economia (ME) faz a condução de programas relacionados ao aprimoramento da gestão fiscal dos entes subnacionais, o Programa de Apoio a Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO), para os estados, e o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), para os municípios. A Governança Pública, portanto, é relevante para avaliar, direcionar e monitorar a gestão dessas políticas públicas que impactam de maneira transversal a União, os estados e os municípios. No artigo, foi analisada a presença de evoluções ao longo do tempo das práticas de governança, através de modificações e do aprendizado com experiências passadas nos dois Programas. A partir de informações do próprio ME, verificam-se diversas mudanças para corrigir críticas e observações internas e externas a fases anteriores dos Programas. Além disso, já foi possível averiguar resultados preliminares dessas mudanças, por exemplo, na própria capacidade de se analisar a qualidade dos projetos dos municípios participantes no PNAFM e também na qualidade dos projetos em si, com incremento em relação a fases anteriores. Com isso, há uma tendência de que haja efeitos práticos, tanto a nível fiscal, mas também, em última análise, na melhor prestação de serviços à sociedade. Por fim, pode-se afirmar que os dois programas fiscais podem ser considerados como cases para a temática da governança, tão cara nos tempos

atuais, particularmente da governança multi-nível, por perpassar pelos três níveis federativos do país.

Palavras-chaves: Gestão Fiscal, Governança Pública, PNAFM, PROFISCO

Abstract: The Ministry of Economy (ME) conducts programs related to improving the fiscal management of subnational entities, the Programa de Apoio a Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO), for the states, and the Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), for municipalities. Public Governance, therefore, is relevant to assess, direct and monitor the management of these public policies that have a transversal impact on the Union, the states and the municipalities. In the article, the presence of evolutions over time in governance practices was analyzed, through modifications and learning from past experiences in both Programs. Based on information from the ME, there were several changes to correct internal and external criticisms and observations to previous phases of the Programs. In addition, it has already been possible to ascertain preliminary results of these changes, for example, in the very capacity to analyze the quality of the projects of the municipalities participating in the PNAFM and also in the quality of the projects themselves, with an increase in relation to previous phases. Considering this, there is a tendency for practical effects, both at the tax level, but also, ultimately, in the better provision of services to society. Finally, it can be said that the two fiscal programs can be considered as cases for the theme of governance, which is so relevant nowadays, particularly multi-level governance, as they consider the country's three federal levels.

Keywords: Fiscal Management, Public Governance, PNAFM, PROFISCO

<https://doi.org/10.51359/2177-1243.2023.250026>

Data de submissão do artigo: 31/03/2021

Data de aprovação do artigo: 30/09/2022

1 – Introdução

A Coordenação-Geral de Programas e Projetos de Cooperação (COOPE), vinculada à Diretoria de Gestão Estratégica (DGE), que, por sua vez, se vincula à Secretaria de Gestão Corporativa (SGC), da Secretaria Executiva (SE), do Ministério da Economia (ME), faz a condução de programas relacionados ao aprimoramento da gestão fiscal dos entes subnacionais (estados e municípios). Hoje em dia, o ME faz o acompanhamento e participa da definição de diretrizes do Programa de Apoio a Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO), para os estados, e faz a gestão ativamente do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), para os municípios. O objetivo maior dos programas é buscar a estabilidade macroeconômica por meio do equilíbrio fiscal sustentável, fundado numa política pública transparente e eficiente na gestão da receita e do gasto público, em linha com os objetivos e diretrizes do então Ministério da Fazenda e, atualmente, do Ministério da Economia. Em última análise, trata-se de políticas públicas que impactam os resultados fiscais dos referidos entes e, adicionalmente, o resultado fiscal consolidado do setor público.

Por outro lado, segundo o Decreto n. 9.203/2017, a Governança Pública seria o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Diante disso, observa-se que os programas levados adiante pelo ME se relacionam com o tema de governança pública em diversos aspectos.

Entre os objetivos deste artigo, busca-se verificar: (i) primeiramente, se a própria gestão dos referidos programas apresenta uma governança qualificada e um esforço permanente de evolução nas práticas, nos atos e nas estratégias para que se atinjam os objetivos delineados, resultando em efeitos práticos para os estados e os municípios; (ii) em segundo lugar, observar se, ao longo dos anos de vigência dos programas, foram feitos ajustes na governança do PROFISCO e do PNAFM, este em particular, o que será mais bem detalhado no decorrer do artigo; (iii) em terceiro lugar, refletir sobre a possibilidade de que o aprimoramento da gestão e o próprio conteúdo (e objetivos) desses programas acabam por interferir na governança pública de forma transversal, atingindo estados e municípios. Esses pontos são essenciais, particularmente porque se tratam de políticas públicas, as quais devem estar sempre em

escrutínio para que os recursos públicos sejam bem empregados – ainda mais considerando a quantidade de demandas e necessidades do país e, por outro lado, os recursos escassos. Além disso, este artigo contribui para a literatura na relação de programas públicos federais com impactos na governança pública de maneira transversal, em estados e em municípios.

Em suma, o PNAFM e o PROFISCO são instrumentos que impactam nos três níveis federativos – a União, os estados e os municípios. Diante disso, após esta introdução, será apresentada uma breve revisão da literatura pertinente sobre a administração e a governança públicas, e sua relação com os programas apresentados. Depois disso, este artigo pretende apresentar um breve histórico dos referidos programas. Então, serão analisadas a governanças do PROFISCO e, principalmente, do PNAFM, programa o qual o ME tem maior engajamento, principais modificações observadas e discutir possíveis resultados esperados dessas ações. Finalmente, serão delineadas as principais conclusões.

Essa pesquisa pode ter diversos desdobramentos, notadamente no campo dos resultados das evoluções elencadas neste artigo. De forma quantitativa, daqui a alguns anos, com os dados já disponíveis, será possível avaliar as variáveis econômicas que são foco dos Programas Fiscais aqui discutidos e sua evolução ao longo do tempo em comparação com entes subnacionais que não participaram do Programa. Com isso, será possível avaliar os impactos dos Programas e se, de fato, as evoluções ocorridas na sua governança tiveram influência nesses impactos – ao se comparar fases distintas dos Programas.

2 – Administração pública e governança: revisão de literatura e relação com os Programas Fiscais

A administração pública tradicional, dominante até meados dos anos 1970 (e que incrementou enormemente a eficiência do setor público naquele momento), se baseava em procedimentos padronizados, em regras formais, separação entre formulação e implantação de políticas, separação política a administrativa, ao modo similar ao da burocracia weberiana (Xu et al., 2015; Cavalcante, 2017). Com a crítica de setores tradicionais de elites políticas – e a ascensão de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, nos Estados Unidos e no Reino Unido, respectivamente –, e dado o contexto de crise fiscal que houve em vários países nos anos 1980, o que acabava por mostrar a necessária maior eficiência do Estado, a Governança no Setor Público foi

modificada internacionalmente. Para determinados setores da sociedade, essa reforma no setor público era vista como condição necessária para a retomada do crescimento, com desregulamentação e modificações no modo de atuação do Estado (Cavalcante, 2017).

Nesse momento, houve uma mudança de paradigma relacionada à administração pública, na tentativa de se ter mais eficiência, efetividade e competitividade. Logo, surgiu o *New Public Management* (NPM, ou nova gestão pública), baseado praticamente no gerenciamento empresarial ou, em outras palavras, no modo de gestão privada. Esse sugerido “governo empresarial” poderia ser sumarizado pelas seguintes características: o governo deve direcionar e não liderar; o governo deve considerar pagar parte do salário baseado na performance; o objeto do governo (as pessoas) deve ser visto como ‘cliente’; deve-se buscar descentralização governamental, com participação e colaboração, separando o planejamento e a execução das políticas de governo; deve-se buscar privatizar empresas estatais; deve-se terceirizar serviços públicos; deve-se criar organismos de regulação das atividades conduzidas pelo setor público (Xu et al., 2015; Ribeiro et al., 2013). Em suma, para os defensores do NPM, o governo deve prover os serviços públicos de acordo com os métodos e procedimentos do setor privado (Kline e Aristigueta, 2017), sendo que isso se fez necessário para encontrar respostas para problemas de eficiência e de legitimidade das democracias nos anos 1980 (Matias-Pereira, 2008).

Como não é um movimento uniforme, por vezes, o NPM pode ser separado em duas gerações. A primeira, entre o final dos anos 1970 e no decorrer dos anos 1980, apontava a necessidade central de que as organizações públicas perseguissem o modo de gestão privado. O objetivo seria o gerencialismo voltado para os resultados, com serviços públicos eficientes, com flexibilização da burocracia, incentivo às parcerias público-privadas (PPPs), sistemas de avaliação de políticas públicas e dos servidores, dentre outros. Já a segunda geração do NPM é uma combinação do enfoque reformista em caráter mais privatista da primeira geração (com enfoque na redução do gasto) com a busca pela qualidade dos serviços públicos, as maiores participação dos cidadãos e transparência. (CAVALCANTE, 2017)

No entanto, com o tempo, esse movimento gerencial foi percebido por críticos como fortemente normativo em seu receituário, sem embasamento empírico para sua validade em termos de aplicação ao setor público – e que obteve um patrocínio de instituições multilaterais para que fosse difundido pelos países (Cavalcante, 2017). O campo da administração pública, apontando falta de uma base teórica real e rigorosa, sugere que o NPM era somente uma adaptação da

antiga teoria da administração pública; outros críticos ainda apontam a confusão entre consumidor e cidadão (dois conceitos distintos), ou a falta de importância dados à cidadania, às pessoas, ao interesse público e ao pensamento estratégico do governo (Xu et al., 2015).

Denhardt e Denhardt (2002) representam a teoria do *New Public Service* (NPS), que seria justamente o oposto, com atenção ao povo, à cidadania, ao cidadão, à importância estratégica do Estado; no entanto, muitos não viram tal teoria com novidades significativas. Ainda com o nome dessa teoria alternativa em disputa, o mais relevante é que coloca mais atenção a valores públicos, e à questão da esfera pública, com centralidade da democracia (Bryson et al., 2014). Assim, embora reconheça que o Estado sozinho não pode resolver todos os problemas, o NPS indica que tampouco deve-se enfraquecer o governo a tal ponto que valores públicos sejam esquecidos.

De fato, reformas muito radicais no campo da administração pública costumam gerar resultados decepcionantes, ao se comparar experiências internacionais (Peters, 1996). Segue-se que seriam mais eficientes mudanças incrementais ao longo do tempo, com pequenas melhorias e evoluções baseadas na experiência de cada um.

Outra alternativa para o NPM se denomina *Neo-Weberian State* (NWS, ou Estado Neoweberiano), que retoma a ideia de que o Estado tem de liderar processos para que o desenvolvimento ocorra, o que demanda um fortalecimento da capacidade estatal para tal e o resgate da confiança da sociedade na administração pública (Cavalcante, 2017). Assim, deve-se perseguir a profissionalização ainda maior do Estado, com eficiência e *accountability* (Pollit e Bouckaert, 2011).

Finalmente, surgiu um novo paradigma de administração pública, derivada da sociologia organizacional e da teoria de redes, a partir da intensificação da sociedade civil cada vez mais diversificada, chamado de *New Public Governance* (NPG). Este, ao contrário do NPM que focava quase que unicamente na eficiência e na gestão empresarial, tem uma abordagem mais plural, incluindo as relações entre organizações internas e externas ao setor público, além da governança da organização (Osborne, 2006; Xu et al., 2015). Para essa teoria, o governo não era o único poder central a se considerar, já que há instituições privadas e públicas que devem ser apreciadas, sendo que as primeiras teriam o direito de participar nos assuntos públicos; entes da administração pública passam a depender um do outro; o governo passa a ter um sentido de coordenar entes, sejam público e/ou privados; forma-se uma rede complexa com governo,

mercado, sociedade, organizações públicas, comunidade e cidadãos, sendo que essa rede troca recursos, sejam informações, tecnologias, ou recursos financeiros, com base na confiança e na estabilidade de contratos (Xu et al., 2015). Em suma, é uma espécie de soma da tradição da antiga teoria da administração pública com elementos do NPM, sendo que esse novo conceito busca promover simultaneamente a democracia e a eficiência (Kline e Aristigueta, 2017).

De toda forma, as mudanças atuais da administrativa tem seguido outros caminhos mais recentemente, em direção divergente àquele preconizado pelo NPM. Sendo assim, ao invés de desagregação, sugere-se integração; no lugar de concorrência, a colaboração; sempre com profissionalização da burocracia e inclusão de outros atores sociais no planejamento de políticas públicas (Cavalcante, 2017). Ressalte-se, toda essa discussão sobre administração pública perpassa também por outra questão, qual seja, a discussão sobre governança, particularmente a governança pública.

A governança, por sua vez, busca uma visão mais diversa sobre a autoridade do Estado e seu efetivo exercício, sendo possível observar diferentes usos para o termo: como Estado Mínimo, como governança corporativa, como NPM, como boa governança, como interdependência internacional, como sistema sócio-cibernético, e como redes (Rhodes, 2000). De maneira simplificada, a governança pode ser sintetizada como políticas transparentes, sob uma burocracia ética, o que implica que, dado um aprimoramento da governança, aumenta-se a capacidade do governo em formular, implementar e avaliar políticas públicas de forma mais eficiente (Tribunal de Contas da União, 2014B). E, de acordo com o *The United Nations Economic and Social Affairs Committee* (2010), uma boa governança deveria incluir oito características importantes: participação, consenso, responsabilidade, transparência e resposta, efetividade e eficiência, justiça, inclusão de qualquer grupo ou indivíduo, e a *rule of law* (Xu et al., 2015).

Assim, embora haja proeminência no paradigma do NPM, a governança não parece ser sobre gestão corporativa e mercantilização, mas sim sobre a evolução do governo de acordo com as tradições de cada país (Rhodes, 2000). O fato é que a colaboração e a governança em redes são importantes para o novo contexto em que o poder central do Estado não tem todo o controle e tampouco tem capacidade para decidir sobre tudo (Bryson et al., 2014).

Por isso, em determinados casos, é relevante a chamada *Multi-Level Governance* (MLG, governança multinível, ou em múltiplas camadas). Para Rhodes (2000), o Estado é uma forma

de transferir de maneira legítima poder para níveis acima ou abaixo dele próprio, sendo que a MLG seria apenas uma versão específica de algo mais geral, em que há uma relação entre o nacional e autoridades locais e regionais.

Sobre isso, há uma extensa discussão sobre as origens da MLG e do federalismo em si. É interessante observar que o federalismo, para alguns, foi a fundação teórica para a chamada MLG, uma vez que se dispõe a dividir o poder do Estado em governos que operam em determinados níveis (Marks e Hooghe, 2004). Ou seja, como o federalismo, a MLG tem fundamentação na relação entre um governo central e outros governos subnacionais. A partir de certo momento, entretanto, essas duas definições ficam difíceis de se dissociar, sendo que uma parece retroalimentar a outra. Stein e Turkewitsch (2008) afirmam, por exemplo, que a MLG é quase uma extensão do conceito de federalismo, uma vez que incorpora sistemas de governança com três a cinco níveis de centros decisórios político-independentes. Ainda, segundo os autores, o conceito de MLG teria sua origem com o estabelecimento de uma União Europeia mais integrada nos anos 1990.

Há uma discussão intensa sobre o federalismo e seus possíveis impactos na administração pública e na governança. Para Wheare (1964), o federalismo é uma ferramenta institucional em que se divide a autoridade e a soberania para evitar a concentração de poder num local único, assim, se dividem responsabilidades entre um ente nacional e outros regionais que são independentes, mas que podem se coordenar. Por outro lado, Riker (1969) discorda, apontando que o federalismo não impactaria em praticamente nenhuma medida a maneira com a qual as pessoas são governadas. Ostrom (1973), ao contrário, indica que federalismo pode fazer a diferença, uma vez que pode haver um grande número de jurisdições que se sobrepõem, com governos relativamente autônomos em que há controle democrático significativo sobre esses entes.

De todo modo, o fato é que a partir dos anos 1980, em meio ao contexto internacional em que países enfrentavam problemas fiscais, a discussão da governança ganha mais força. Diversos trabalhos sobre o campo foram publicados, como a “Boa governança no setor público”, da *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001); ou mesmo a publicação conjunta do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) e pelo *Office for Public Management Ltd.* (OPM), de 2004. Em linhas gerais, tais documentos apresentam a necessidade de um comportamento

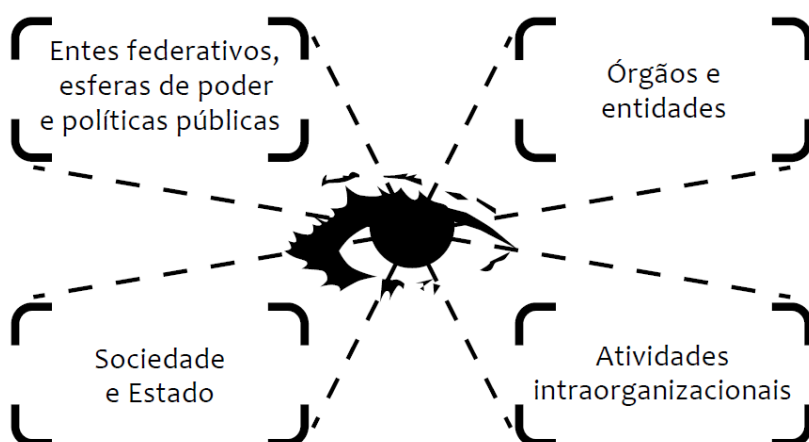
ético e transparente das lideranças, e de garantir a efetividade de políticas que beneficiem os *stakeholders*, no caso do setor público, os cidadãos (Tribunal de Contas da União, 2014).

A partir desse contexto, a Constituição de 1988 redefiniu o federalismo fiscal no Brasil, com significativos repasses de recursos, antes controlados pela União, para estados e municípios. Depois da normalização do sistema de preços, com o controle da inflação com o Plano Real e com a consequente redução de receitas com senhoriagem, a situação orçamentária dos entes governamentais tornou-se mais clara, principalmente a referente aos governos subnacionais. A desfavorável posição das contas públicas destes à época poderia, inclusive, contribuir para novos episódios de aceleração inflacionária, mesmo após o Plano Real.

Por mais que esses repasses constitucionais (em termos gerais, equalizações fiscais, na literatura) sejam agentes redutores de disparidades entre os entes, também podem reduzir o esforço de desenvolvimento e de aprimoramento de suas respectivas estruturas tributárias de arrecadação (Blöchlischer et al, 2007). Juntamente com os repasses de recursos, também foram transferidas, pouco a pouco, as responsabilidades para estados e municípios, de forma a se consolidar as bases institucionais federativas, o que, por vezes, gera impactos sobre a governança a nível local, dando maior eficiência aos serviços públicos prestados (Fleury et al., 2010).

Sendo assim, a construção do federalismo no Brasil perpassa pela questão do MLG, e existem políticas que passam e dependem, em certa medida, da boa governança nos três entes federativos (União, Estados e Municípios), em última instância.

Figura 1: Perspectivas de governança no setor público



Fonte: Tribunal de Contas da União.

Como se verifica na Figura 1, o Estado passa a se relacionar com entes fora da administração pública, mas também dentro de sua própria estrutura, dados os diferentes níveis federativos. Portanto, a governança, além de um atributo do Estado, é também uma característica relacional que envolve a sociedade a ser governada, outros entes privados e públicos (Fleury et al., 2010).

Como apresentado na Figura 1, há várias perspectivas para a governança pública. Os referidos programas deste artigo, pela interface entre União, Estados e Municípios, caracterizam a necessidade de uma boa governança multinível, no caso, nos três entes federativos. Segundo IFAC (2013), a boa governança permitiria, dentre outras situações: a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos; a qualidade e a efetividade dos serviços prestados; o controle das finanças de forma robusta. Fica clara, portanto, a relação entre os programas fiscais geridos pelo Ministério da Economia com a governança pública; e como a evolução da governança nesses programas pode promover a melhor consecução de seus objetivos e, por fim, o próprio aprimoramento da governança dos entes subnacionais, como parte relevante dos objetivos do PNAFM e do PROFISCO, caso tais programas atinjam suas finalidades, o que será observado neste artigo.

Mais especificamente, veremos se os programas aqui analisados, o PNAFM e o PROFISCO, estão em linha com diretrizes comuns da governança pública. Vale destacar, segundo o Decreto n. 9.203/2017, as seguintes diretrizes: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Ainda vale ressaltar o Art. 6º do Decreto n. 9.203/2017, em que apresenta as práticas de governança ideais, dentre elas, acompanhar resultados de políticas; apresentar soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências. Assim, serão analisadas as evoluções na governança do PNAFM, e em menor medida, do PROFISCO, além dos resultados obtidos a partir disso, para se verificar, ou não, se englobaram as diretrizes e boas práticas para a governança pública ora apresentados. Isso será feito após um breve histórico do programa na próxima seção.

3 – Contexto histórico do PNAFM e do PROFISCO: um breve relato

Dentro do cenário observado na seção anterior, e seguindo diversos exemplos de países pelo mundo, o Brasil passou a se preocupar mais profundamente com a solidez fiscal dos estados e municípios, criando programas e políticas públicas com ênfase no aprimoramento do desempenho fiscal (Barbosa Filho, 2013). Assim, em conjunto com uma série de dispositivos desenvolvidos para fortalecer a gestão fiscal brasileira – e a governança pública como um todo –, tal como a Lei de responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000), a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527 de 2011), a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dentre outros, foram estabelecidos programas para promover a evolução na qualidade dos indicadores fiscais dos entes subnacionais – estados e municípios.

No âmbito dos estados, entre 1996 e 2006, ocorreu o primeiro ciclo de modernização, com o chamado Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) – em que os recursos eram provenientes do BID, com a União sendo o mutuário e os estados os submutuários. O PNAFE envolveu todas as unidades da federação, e teve como objetivos principais melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais. Além disso, o referido programa tornou possível a troca de informações por esses entes sobre questões tributárias, o que foi facilitado pelo Sistema de Integração Nacional (SINTEGRA). Ainda, foram criados grupos que integram o CONFAZ, sendo que este perdura até hoje. (CONFAZ, 2014)

A partir do PNAFE, surgiu, em 2009, o Programa de Apoio a Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO), em que os estados, Distrito Federal e União são os mutuários. Os objetivos principais seriam a integração dos fiscos e a modernização da gestão fiscal, financeira

e patrimonial dos beneficiários, contando com diversos produtos, tais como soluções para o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) – Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), Escrituração Fiscal Digital (EFD) e Escrituração Contábil Digital (ECD) –, incluindo hardware, software para auditoria, estatística e segurança de dados; implantação de um novo modelo contabilidade pública (Plano de Contas Nacional) e o sistema integrado de planejamento e finanças; implantação de um sistema integrado de planejamento e finanças; o programa de capacitação; o plano diretor de gestão de tecnologia da informação e comunicação.

Ressalta-se a troca de informações no portal e em reuniões presenciais da Comissão de Gestão Fazendária (COGEF), disponibilizados no Portal da Rede COGEF sobre o PROFISCO, o que poderia viabilizar o compartilhamento de soluções técnicas e a realização de visitas técnicas para análise de soluções já implantadas (Confaz, 2014). Ainda, os principais resultados esperados seriam os seguintes: (i) incremento do índice de maturidade da gestão para resultados; (ii) melhoria do índice de transparência fiscal; (iii) economias geradas com as ferramentas da qualidade do gasto; (iv) incremento da arrecadação estadual. Em 2020, alguns estados da federação têm assinado contratos relativos à segunda fase do PROFISCO¹.

Por outro lado, no campo municipal, em 1999, surgia o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). Sua operacionalização começou efetivamente em 2001, com a contratação de subempréstimos por parte dos municípios começando a partir do ano seguinte. Esses contratos tiveram duração até, no máximo, 2012.

Os projetos municipais (contendo uma série de produtos relacionados à gestão fiscal que viabilizariam esses objetivos) são financiados por meio de subempréstimos, com recursos advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Inicialmente, as contrapartidas municipais aos recursos do BID foram substantivamente maiores do que em etapas posteriores do programa. A Caixa Econômica Federal (Caixa), por sua vez, também participa do processo, ao ser agente financeiro e coexecutora do PNAFM. E o órgão executor, propriamente dito, é a Unidade de Coordenação de Programas (UCP), ligada à Secretaria Executiva do então Ministério da Fazenda (MF). (GRIN, 2014; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015)

¹ Ceará; Piauí; Maranhão; Pará; Mato Grosso do Sul e Pernambuco – sendo que outros ainda estão em tramitação no Senado Federal, em instrução junto à Casa Civil da Presidência da República, dentre outras fases do trâmite pretéritas à efetiva contratação.

No PNAFM I (1999-2012), existiam duas categorias de projetos municipais de acordo com sua população: (i) Projetos simplificados: municípios de até 50.000 habitantes; e (ii) Projetos ampliados: municípios com mais de 50.000 habitantes. Para municípios com população entre 50.000 e 150.000 habitantes facultou-se a implementação do projeto simplificado, conforme as necessidades específicas do município. No primeiro conjunto de municípios, houve a participação de 25 municípios². Já para o segundo grupo de municípios, foram 61 municípios³. Contando esses 85 municípios, no total, a população atingida no PNAFM I foi de 29,7 milhões (considerando a população de 2012), totalizando cerca de 15% da população brasileira à época.

Os projetos eram submetidos à aprovação da UCP, condicionada ao preenchimento das condições de elegibilidade, como a apresentação de questionário e projeto pela Unidade de Execução Municipal (UEM). Para isso, era utilizado o Programa de Elaboração de Projetos (PEP), com análise e aprovação da UCP, de acordo com o previsto no Regulamento Operativo do Programa (ROP), restando a aprovação do BID e a autorização da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, para que o município realize a contratação da operação de crédito, segundo orientação expedida pelo Senado Federal.

Os recursos dessa fase do programa para os projetos ampliados destinavam-se à aquisição de tecnologia, de equipamentos de informática, de apoio e de comunicação; em construções e reformas que resultem na melhoria do atendimento ao contribuinte e na melhoria da arrecadação do município; na integração de sistemas tributários com aplicativos e ferramentas de controle espacial e com sistemas de administração integrada (orçamento, finanças, contabilidade, planejamento); em capacitação, consultoria e ajuste de quadro, objetivando tornar a administração municipal comprometida com resultados que contribuam para melhorar os

² Agrolândia/SC; Anastácio/MS; Aurora/SC; Benedito Novo/SC; Bonfinópolis/GO; Cabaceiras/PB; Cassilândia/MS; Chapadão do Sul/MS; Gurjão/PB; Itaquiraí/MS; Lagoa Santa/GO; Livramento/PB; Maracaju/MS; Mercedes/PR; Nova Santa Rosa/PR; Ribeirão Corrente/SP; Rio do Oeste/SC; Sacramento/MG; São Gabriel do Oeste/MS; São José dos Quatro Marcos/MT; Sidrolândia/MS; Sumé/PB; Tabaporã/MT; Três de Maio/RS; Uiraúna/PB.

³ Manaus/AM; Boa Vista/RR; Paragominas/PA; Macapá/AP; São Luís/MA; Sobral/CE; Fortaleza/CE; Recife/PE; Natal/RN; Aracaju/SE; Arapiraca/AL; João Pessoa/PB; Ipatinga/MG; Juiz de Fora/MG; Santa Luzia/MG; Belo Horizonte/MG; Betim/MG; Maceió/AL; Salvador/BA; Guarulhos/SP; Jacareí/SP; São Bernardo do Campo/SP; Belford Roxo/RJ; Foz do Iguaçu/PR; Palmas/TO; Araucária/PR; Diadema/SP; Nova Lima/MG; Santana/AP; Cabo de Santo Agostinho/PE; Nova Iguaçu/RJ; Itapeverica da Serra/SP; Itu/SP; Itapevi/SP; Mogi Mirim/SP; Nossa Senhora do Socorro/SE; Suzano/SP; São Cristóvão/SE; Ribeirão Pires/SP; Taboão da Serra/SE; Linhares/ES; Alfenas/MG; Campina Grande/PB; Blumenau/SC; Santa Cruz do Sul/RS; Santa Maria/RS; Joinville/SC; Campo Grande/MS; Cuiabá/MT; Aparecida de Goiânia/GO; Alvorada/RS; Gaspar/SC; Passo Fundo/RS; Santa Rosa/RS; São Gabriel/RS; Canoas/RS; Dourados/MS; Ponta Porã/MS; Várzea Grande/MT; Goianésia/GO.

serviços oferecidos à população. Sendo assim, tratava-se de um programa moderno para a época, com preocupações relativas a questões de grande evidência nos dias atuais na sociedade.

Depois do PNAFM I, foi desenvolvida a segunda etapa do programa, o PNAFM II. Este foi separado em três fases, sendo que em 2021 se encontra na segunda fase (PNAFM II.2), nomeado de PNAFM III. O PNAFM II (PNAFM II.1) teve 22 municípios participantes⁴. Contando esses 22 municípios, no total, a população atingida no PNAFM II foi de 28,3 milhões (considerando a população de 2017), totalizando cerca de 14% da população brasileira à época.

Já no PNAFM III, até o final de 2020 havia 25 projetos assinados e um em fase final de contratação⁵. Com isso, a população impactada pelo Programa é de cerca de 39 milhões, o que pode ser ainda incrementado com novas contratações por vir e já é maior do que as outras fases do Programa, ou cerca de 19% da população brasileira (também considerando a população brasileira de 2017). Portanto, o ME tem coordenado e acompanhado, atualmente, o PNAFM III e o PROFISCO II.

4 – Metodologia e análise das modificações da Governança dos Programas Fiscais

Sempre é possível e salutar pensar em aprimoramentos de qualquer programa ou atividade ao longo do tempo; inclusive, muitas vezes se subestimam de forma equivocada os ganhos de inovações incrementais relativamente aos ganhos de inovações disruptivas. Nesta seção, será averiguado se isso foi feito dentro do PNAFM com base em experiências anteriores, em diferentes fases do Programa. Em caso positivo, também verificar os possíveis impactos dessas modificações no âmbito dos entes subnacionais que são foco dos programas ora analisados. Para tal, primeiramente será analisada a literatura existente sobre o tema, embora escassa, com críticas e observações diversas sobre fases anteriores do PNAFM. Em seguida, serão analisadas as mudanças ocorridas ao longo dos anos nos Programas Fiscais em questão, através de documentos internos do Ministério da Economia (e do então Ministério da Fazenda), tendo

⁴ Araçatuba/SP; Balneário Piçarras/SC; Barra Mansa/RJ; Biguaçu/SC; Brasília/DF; Campo Grande/MS; Corupá/SC; Florianópolis/SC; Fortaleza/CE; Gravatá/PE; Iguatú/CE; Indaial/SC; Itapetininga/SP; Jacareí/SP; Mossoró/RN; Pomerode/SC; Rio de Janeiro/RJ; Rio do Sul/SC; São Bernardo do Campo/SP; São José/SC; São Paulo/SP.

⁵ Aparecida de Goiânia/GO; Aracajú/SE; Balneário Camboriú/SC; Belo Horizonte/MG; Bertioga/SP; Bom Despacho/MG; Campo Grande/MS; Fortaleza/CE; Goiânia/GO; Guarulhos/SP; Itapetininga/SP; Juiz de Fora/MG; Manaus/AM; Nilópolis/RJ; Penápolis/SP; Petrópolis/RJ; Porto Alegre/RS; Presidente Prudente/SP; Rio de Janeiro/RJ; Salvador/BA; São Bernardo do Campo/SP; São Paulo/SP; Solonópole/CE; Tejuçuoca/CE; Teresina/PI; Uberaba/MG.

como referência também essas observações. Por fim, será feita uma mensuração inicial de possíveis impactos das modificações observadas ao longo do tempo no PNAFM, particularmente, e ainda eventuais desdobramentos em um dos objetivos primordiais do Programa, qual seja, a receita própria (especialmente relacionada ao IPTU).

Grin (2014), utilizando um documento do próprio Ministério da Fazenda⁶ como embasamento para suas afirmações (Ministério da Fazenda, 2006), faz uma série de comentários ou relatos com o intuito de apontar problemas e/ou possíveis melhorias ao PNAFM, em sua primeira fase: (i) baixa qualidade técnica dos funcionários dos municípios e, portanto, exigências operacionais do programa acima da maturidade gerencial dos municípios; (ii) baixa capacidade organizacional e tecnológica do próprio MF; (iii) aquisições acima de 200 mil dólares por concorrência internacional retira flexibilidade com pendências licitatórias; (iv) qualidade insuficiente dos projetos e alongamento de prazos; demora para a realização de projetos e de aprovação de recursos (prefeito deixa recursos aprovados para o sucessor, o que pode atrapalhar a condução do projeto); (v) espera por adesões, ao invés de ter proatividade para buscar novas adesões, ou seja, PMAT e PNAFM têm assimetrias regionais, sendo que as regiões Sul e Sudeste possuem muito mais adesões do que as regiões mais “atrasadas” (e também em relação às assimetrias populacionais); (vi) aumento da participação de adesão de municípios maiores, ao invés dos menores, por conta dessa questão de falta de capacidade gerencial dos municípios menores, mas, por isso, passou a atender quem, em tese, menos precisaria de melhoria da gestão, passando a atender aqueles com maior capacidade de gestão, o que pode não ser o ideal.

Com base em documentos internos do ME, como em Ministério da Economia (2018), pode-se observar que alguns desses problemas foram abordados já na segunda fase do Programa, como no caso dos itens (ii) e (iii), dada uma estrutura organizacional mais bem definida, divididas por coordenações internas com diferentes funções e o começo do desenvolvimento de um sistema integrado de controle e gestão do PNAFM, qual seja, o Sistema de Elaboração, Execução e Monitoramento de Projetos (SEEMP). O problema indicado no item (i) parece ter sido endereçado com visitas técnicas mútuas e assessoramento a todo momento por parte dos funcionários do próprio (até então) MF, o que atenua o problema que exige uma solução de longo prazo – estruturação dos municípios, criação de carreiras próprias, programas organizados de capacitação. Em relação ao item (v) apontado, o PNAFM II buscou difundir o

⁶ O que já dá indícios que mesmo naquele momento já havia alguma preocupação de verificar possíveis melhoramentos para o Programa para próximas etapas.

Programa por meio de fóruns especializados ligados aos municípios e também fez uma chamada de requisições para adesões.

Com relação ao item (iv), o PNAFM II buscou focalizar melhor seus objetivos, entre os quais, se destacam: o aumento da capacidade de arrecadação municipal, com maior participação de receitas próprias no orçamento; a adoção de melhores práticas de gestão, visando a elevação da eficiência, eficácia e efetividade administrativa; o incremento da transparência na gestão, com a divulgação periódica do orçamento e dos atos administrativos, e com a maior participação da população nas decisões governamentais; a promoção da justiça fiscal, com ênfase na equidade econômica e social; e o aprimoramento dos serviços públicos oferecidos, inclusive, e principalmente, os relacionados à arrecadação de tributos e ao atendimento de melhor qualidade dos cidadãos. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2009)

Com base nisso, já se verificam alguns passos em direção da melhor governança no Programa. Isso se observa na busca por soluções para problemas apresentados, na introdução de novas tecnologias para melhorar o processo e o desempenho das organizações, e na cooperação entre os diversos entes em redes especializadas como as que foram coordenadas pelo MF. Não obstante, havia ainda pendências dentre as considerações feitas por Grin (2014) e aprimoramentos possíveis. Já na transição para o PNAFM III, parece ter havido uma estratégia de mudança de governança do programa, sendo que uma série de ideias foram desenvolvidas e implementadas, a partir de reflexões não solucionadas da primeira fase e de outras observações acerca da segunda fase (Ministério da Economia, 2018).

O item (vi) das observações apontadas anteriormente foi um ponto levado em consideração para o PNAFM III, por exemplo. Foram definidas Faixas Populacionais entre os municípios para que os recursos do financiamento não fossem totalmente absorvidos por municípios de maior porte. Assim, existem quatro faixas, a saber, a primeira até 50 mil habitantes; a segunda entre 50 e 550 mil habitantes; a terceira entre 550 mil e 3 milhões de habitantes; e, finalmente, a quarta com municípios acima de 3 milhões de habitantes. Além disso, o item (i) também foi abordado, com a exigência de um mínimo de dois servidores efetivos envolvidos com o PNAFM no âmbito municipal, para que a experiência e o conhecimento adquiridos não sejam totalmente perdidos com essas transições entre governos.

Ademais, algumas observações feitas a partir de fatos ocorridos na segunda fase do programa parecem ter servido de aprendizagem para resultar em melhorias para a terceira fase, além de

servirem de subsídio para avaliação dos resultados da atual fase. Destacam-se as seguintes, de acordo com o Ministério da Fazenda (2017): (i) de um modo geral, observou-se que a maioria dos municípios não utilizava indicadores como forma de avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade de suas ações, sendo oportuno investir em capacitações voltadas para elaboração de indicadores e métodos de avaliação, com posterior disseminação dos conhecimentos adquiridos para todos os municípios participantes; (ii) verificou-se, também, que alguns dos projetos não contemplaram produtos com potencial de influenciar direta e imediatamente a arrecadação, sendo que houve casos também de produtos com metas específicas de arrecadação que representam parcelas muito pequenas em relação ao total investido, tornando-se necessária ampliar a avaliação dos projetos buscando analisar outros aspectos da gestão municipal afetados pelos projetos; (iii) caso o Ministério da Economia entendesse que o aumento da autonomia dos municípios por meio do incremento de suas receitas próprias fosse um objetivo do Programa a ser priorizado, seria interessante que em sua 3ª Fase os projetos fossem elaborados e aprovados tendo como foco principal a melhoria das condições de arrecadação, evitando-se as situações mencionadas no item anterior.

Cabe ressaltar que o estudo feito pela equipe do ME (Ministério da Fazenda, 2017) ainda continha uma série de análises para verificar os municípios que atingiram os melhores resultados na Segunda Fase do PNAFM. Verifica-se, primeiramente, a variação da arrecadação do IPTU e do ISS nos municípios participantes, já descontada a inflação, através de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Para complementar essa análise, tentando expurgar efeitos sem conexão direta com o PNAFM, foram levadas adiante duas outras iniciativas. A primeira foi a criação de um Questionário de Avaliação, em que foram elencadas diversas perguntas aos gestores municipais sobre arrecadação, inadimplência, capacitação dos servidores ligados ao plano fiscal, além de possíveis fatores exógenos observados pelos próprios municípios que teriam interferido na melhor evolução da receita, para que fosse possível subsidiar a análise de impacto do programa, como também de aferir o nível de comprometimento e entendimento do município para com os objetivos do PNAFM (Ministério da Fazenda, 2017).

A segunda iniciativa foi o desenvolvimento de um estudo econométrico acerca do impacto do programa nos municípios, entre 2010 e 2015, utilizando o método clássico de Diferenças em Diferenças (com Dados em Painel), seguindo mais de perto Bast (2015), e o estudo feito referente ao PNAFM I (Ferreira Filho, 2016). Com esse método, foi possível selecionar os

grupos de tratamento e de controle (no caso em questão, os municípios que participaram do programa e outros que não participaram, apesar de terem características semelhantes dos municípios do grupo de tratamento), com base nas similitudes entre os municípios da amostra a partir da observação de diversas variáveis socioeconômicas (Gertler et al., 2011). Assim, ao longo do tempo, pode-se aferir o impacto do programa, dada a diferença do antes e do depois do grupo de tratamento subtraído, ainda, pela diferença do antes e depois do grupo de controle.

Com base nisso tudo, são perceptíveis as mudanças implementadas ao se comparar as versões do Manual Operacional do Programa (Ministério da Fazenda, 2015; Ministério da Economia, 2018). Vale destacar algumas dessas modificações: a atualização da estrutura de oferta de produtos/insumos disponíveis no PNAFM III; a hierarquização desses produtos – segundo o resultado esperado de cada um na gestão fiscal municipal; a definição de produtos obrigatórios que tenham os maiores impactos (Planta Genérica de Valores – PGV – e Cadastramento Imobiliário); a priorização do Planejamento Estratégico (PE) para que haja alinhamento entre os problemas fiscais municipais e os produtos constantes nos projetos; a modificação na análise inicial dos projetos enviados pelos municípios – buscando informações destes sob diversos ângulos e fontes, seja sobre a qualidade de sua gestão fiscal ou mesmo sobre seu perfil socioeconômico; a definição de indicadores fiscais, inicialmente apenas fazendo a correção pela inflação, além de outras opções de variáveis de acompanhamento da situação fiscal dos municípios, como o Índice Firjan de Gestão Fiscal (e seus subcomponentes) e a Elasticidade PIB da arrecadação municipal; a exigência de que a equipe executora faça parte da Secretaria de Finanças, ou similar, para que o corpo técnico seja mais alinhado com o tema do programa.

De acordo com o Manual Operacional da 3ª Fase do PNAFM (Ministério da Economia, 2018), para alcançar os objetivos programáticos, são selecionados projetos enviados por municípios interessados em participar do programa, contendo os produtos elegíveis que, por sua vez, têm como finalidade auxiliar na evolução da gestão fiscal municipal. No rol de produtos ofertados pelo PNAFM, existem aqueles no sentido de modernizar a gestão, os sistemas e os processos, para que seja melhorada a eficiência dos gastos públicos. No quesito arrecadação, são priorizadas ações relacionadas aos dois principais tributos municipais, quais sejam, o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e o Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS). Mas, também, há produtos para capacitar servidores fiscais, o que auxilia no combate à sonegação e à inadimplência.

Sobre a lista de produtos e de insumos, antes havia quase 100 produtos e quase 200 insumos elegíveis (Ministério da Fazenda, 2015), e que nem sempre pareciam conter opções efetivas e totalmente compatíveis com os objetivos do Programa. Já em Ministério da Economia (2018), essa lista passou para 50 produtos e 110 insumos – não obstante, o Manual destaca, não são listas fechadas, sempre abertas para possíveis inclusões, caso surjam itens inovadores e que possam impactar positiva e fortemente o equilíbrio fiscal.

Além disso, vale destacar a metodologia da hierarquização dos produtos e projetos. Cada produto recebeu uma nota entre 6 e 10, de acordo com sua aderência relativamente aos objetivos destacados do PNAFM. Sendo assim, é possível também avaliar os projetos, fazendo uma ponderação dos produtos dados seus pesos financeiros, da seguinte maneira (Ministério da Economia, 2018):

$$\left(\frac{\text{Produto 1} \cdot \text{Peso do Produto 1}}{\text{Total do Projeto}} \right) + \left(\frac{\text{Produto 2} \cdot \text{Peso do Produto 2}}{\text{Total do Projeto}} \right) + \dots$$
$$= \sum_{i=1}^{\infty} \left(\frac{\text{Produto } i \cdot \text{Peso do Produto } i}{\text{Total do Projeto}} \right) = \text{Avaliação Final} \quad (1)$$

Dito em palavras, cada produto recebe uma nota e tem um peso financeiro no projeto. Assim, é possível somar a nota de cada produto com essa ponderação, para se chegar a Avaliação Final de cada projeto. Adicionalmente, foram estabelecidos os referidos produtos obrigatórios para que os municípios consigam uma melhor garantia de que seu investimento será retornado na forma de maiores receitas próprias, no caso, com a cobrança mais atualizada e mais justa do IPTU, sendo que as PGVs e os cadastros imobiliários dos municípios diversas vezes estão defasados por muitos anos – alguns por décadas. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018)

Ademais, foi dada maior relevância para o Planejamento Estratégico dos municípios, para que houvesse um incentivo para que estes se planejassem melhor antes de apresentar seus projetos para a Coordenação do ME. Inclusive, foi dada ênfase para que houvesse um alinhamento, organizado pelo PE, entre os problemas na gestão fiscal municipal e as possíveis soluções a partir dos produtos ofertados pelo PNAFM (Ministério da Economia, 2018).

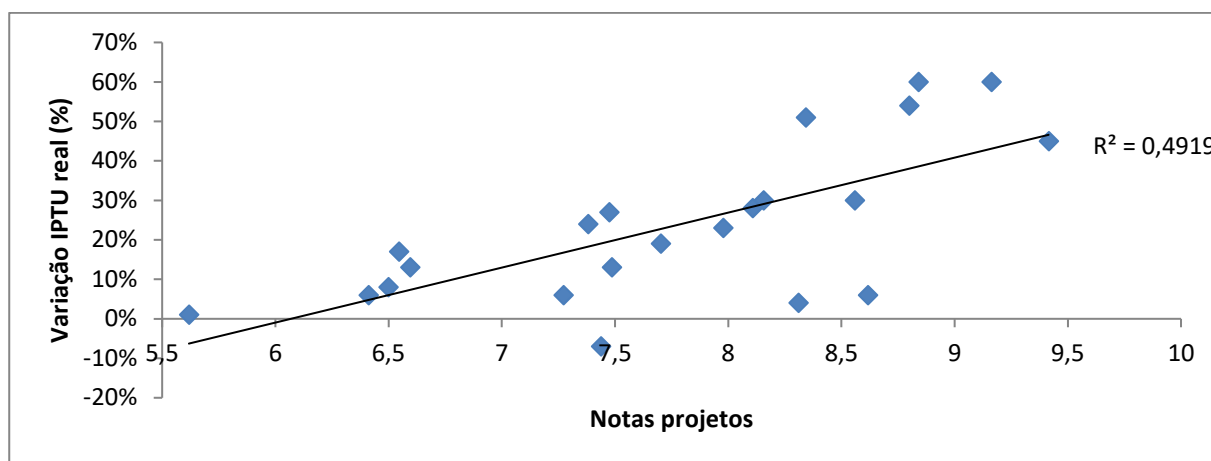
Ainda, em linha das observações em Ministério da Fazenda (2016), foram criados métodos de análises dos projetos com estatísticas e dados dos municípios, notadamente sobre aspectos de sua gestão fiscal com o intuito de torna-las mais criteriosas e mais aprofundadas no

conhecimento das reais necessidades de cada município, dadas suas idiossincrasias; foi estabelecido um conjunto de indicadores a serem observados ao longo da execução dos projetos para verificar o andamento dos resultados desses; e foram criadas as exigências de parte da UEM ser formada de servidores efetivos e que esta esteja na Secretaria de Finanças, resultando em maior qualificação da capacidade técnica da equipe (Ministério da Economia, 2018).

Considerando tudo isso, parece ter havido uma série de modificações na governança do programa, com impactos esperados sobre as municipalidades. De fato, a maior tecnologia empregada tende a tornar as análises dos projetos se tornaram mais simples e céleres, ainda mais que a lista de produtos e de insumos ofertada foi minorada e enfatizada em produtos/insumos mais aderentes com os objetivos do PNAFM. Por outro lado, as análises tendem a ficar mais completas, dada a utilização de Planejamentos Estratégicos mais rigorosos.

As avaliações dos projetos já recebidos pelos municípios no PNAFM III tiveram uma tendência de uma qualificação importante em relação aos projetos de fases anteriores, provavelmente também por conta desse dispositivo de avaliação dos projetos e da focalização dos produtos antes inexistente e da valorização do Planejamento Estratégico. Aplicando-se a metodologia da Equação (1), considerando a escala de 6 a 10, os projetos que em fases anteriores tinham notas mais próximas de 7,6, passaram a apresentar, em média (dentre aqueles projetos já em processo de autorização) uma avaliação média de 8,7. Com a evolução nessas avaliações, é possível esperar que os resultados proporcionados pelos projetos sejam ainda mais relevantes do que anteriormente, conforme pode ser verificado no gráfico a seguir.

Gráfico 1: Notas dos Projetos de 2ª Fase PNAFM (eixo x) x Variação IPTU (entre o início e fim dos projetos nessas fases, em termos reais, %, eixo y)



Fonte: COOPE/DGE.

Com a atribuição de notas para os projetos de fases anteriores do Programa, é possível averiguar se aqueles com maior avaliação tiveram uma tendência de apresentar melhores resultados, por exemplo, na variação de arrecadação tributária. Como pode ser verificado no Gráfico 1 acima, projetos de melhor qualidade apresentaram incrementos superiores nas receitas próprias municipais – particularmente, com o IPTU – na comparação entre o final e o início de cada projeto, já considerando a inflação para cada período. Ademais, com a nova metodologia empregada, os municípios tendem a ganhar maturidade com a gestão fiscal e com a elaboração de seus projetos, o que pode auxiliar a criar uma cultura organizacional com esse pensamento mais crítico e mais próximo das necessidades reais dos municípios. Com isso, há uma tendência de que os projetos sejam mais exitosos na qualificação de sua gestão fiscal, sempre com o foco no equilíbrio fiscal, com a possibilidade de incremento da arrecadação ou no controle das despesas; o ganho de maturidade dos servidores municipais com relação ao entendimento e abordagem com o tema fiscal.

Também é importante apontar que existe uma reunião (Comitê Gestor do PNAFM – COGEP) feita quadrimestralmente entre os representantes do Ministério da Economia e dos municípios para que haja uma difusão das boas práticas que impactaram positivamente a gestão fiscal de determinado município e que podem ser replicadas mais facilmente (Ministério da Economia, 2018). A reunião periódica da Rede COGEP com os executores permite ainda a solução de problemas e dúvidas, sendo que esses treinamentos presenciais promovem grande interação entre os membros das UEM, fazendo com que boas práticas de gestão sejam compartilhadas entre eles mesmos, durante e após os cursos.

Em suma, essas modificações e evoluções tendem a propiciar que os municípios consigam auferir impactos melhores em sua gestão fiscal, que consigam equilibrar suas finanças de uma melhor maneira, gerando espaço para maiores investimentos para a oferta de serviços públicos qualificados, e, conseqüentemente, que o próprio PNAFM obtenha melhores resultados à frente.

O PROFISCO, embora com atuação do ME que difere do PNAFM, também tem passado por mudanças ao longo do tempo em sua governança. O CONFAZ, em cooperação com a Secretaria Executiva do então Ministério da Fazenda (hoje, do ME) e com o apoio do BID, apresenta um diagnóstico, diretrizes e recomendações para o aperfeiçoamento da gestão fiscal estadual, um esforço que deve ser contínuo.

A gestão das finanças com o enfoque na sustentabilidade fiscal, um olhar sobre a eficiência do gasto, o uso intensivo de inteligência fiscal, a melhoria no atendimento ao cidadão e a simplificação das normas tributárias são características essenciais às diretrizes ora propostas. Os programas anteriores evidenciaram avanços maiores na área de administração tributária, restando ainda significativas lacunas na administração financeira e qualidade do gasto público. A implantação das novas normas de contabilidade aplicadas ao setor público, que migram a contabilidade pública para a dimensão patrimonial em substituição a orçamentária, pode alterar bastante a administração pública, ensejando investimentos de vulto nos sistemas contábeis, financeiros e patrimoniais. (CONFAZ, 2014)

A implantação de documentos fiscais eletrônicos, o desenvolvimento de sistemas corporativos de administração financeira, a formação de redes colaborativas entre os estados são avanços que resultaram dos programas de modernização PNAFE e PROFISCO 1 (ambos em parceria com o BID). Em situação semelhante ao PNAFM, ao longo das fases do PROFISCO parecem ter sido apreendidas lições e, a partir delas, preparadas evoluções para o PROFISCO II, incluindo alterações no arcabouço do programa, como os produtos obrigatórios vistos como essenciais pelo ME.

Por fim, vale ressaltar que as modificações apresentadas pelo PNAFM⁷, principalmente, parecem estar alinhadas ao tema de governança de qualidade. Houve ações buscando encontrar soluções para problemas antes apresentados; também foi observada a tentativa de simplificar processos e monitorar o andamento de projetos (e seus impactos); e com base na governança

⁷ Vale dizer, essas ideias inovadoras foram vencedoras no Prêmio Ideias Inovadoras do Ministério da Fazenda, em 2018.

em redes, foram coordenadas e mantidas redes de compartilhamento de informações e boas práticas. Finalmente, o PNAFM, para os municípios, e o PROFISCO, para os estados, parecem representar um dos casos de MLG, considerando que são programas que partem da cooperação entre os três níveis federativos, com a coordenação do governo central, além da participação de atores externos ao setor público – como é o caso do BID.

5 – Considerações finais

O Ministério da Economia (ME) faz a condução de programas relacionados ao aprimoramento da gestão fiscal dos entes subnacionais (estados e municípios), o PROFISCO e o PNAFM. O objetivo maior dos programas é buscar a estabilidade macroeconômica por meio do equilíbrio fiscal sustentável, que impactam os resultados fiscais dos referidos entes e, adicionalmente, o resultado fiscal consolidado do setor público. De fato, é algo de extrema relevância e de grande atualidade, sendo que nos últimos anos a sustentabilidade intertemporal das contas públicas voltou ao centro do debate entre agentes econômicos, políticos, e mesmo a mídia.

Este estudo apresentou várias fases em termos de paradigmas sobre a administração pública que se estabeleceram ao longo dos anos. No entanto, ressalta-se a importância dada ao federalismo e ao termo de *Multi-Level Governance* (MLG), principalmente em tempos mais recentes, sobretudo com o incremento da União Europeia. Tudo isso perpassa o conceito de Governança Pública que, nos casos aqui apresentados, é relevante para avaliar, direcionar e monitorar a gestão dessas políticas públicas que impactam de maneira transversal a União, os estados e os municípios; permite a entrega de benefícios econômicos e sociais para os cidadãos; a qualidade e a efetividade dos serviços prestados; e o controle das finanças de forma robusta.

Ao longo do artigo, foram apresentados alguns esforços do Ministério da Economia pela evolução das práticas de governança, através de ideias introduzidas em fases mais recentes dos dois Programas. Essas modificações tendem a apresentar efeitos práticos, tanto a nível fiscal, mas também, em última análise, na melhor prestação de serviços à sociedade com o incremento de receitas próprias municipais e com a melhor qualificação das despesas públicas.

Apenas para exemplificar, em termos da última fase do PNAFM, dentre outras ideias apresentadas, foram feitas as seguintes evoluções: a hierarquização desses produtos – segundo o resultado esperado de cada um na gestão fiscal municipal; a definição de produtos obrigatórios

que tenham os maiores impactos; a priorização do Planejamento Estratégico (PE) para que haja alinhamento entre os problemas fiscais municipais e os produtos constantes nos projetos; a modificação na análise inicial dos projetos enviados pelos municípios – buscando informações destes sob diversos ângulos e fontes, seja sobre a qualidade de sua gestão fiscal ou mesmo sobre seu perfil socioeconômico.

Com tudo isso, já se percebem os impactos das evoluções da governança dos programas. Ainda dentro do PNAFM III, em termos quantitativos preliminares, destaca-se a melhor qualidade dos projetos municipais recebidos pelo ME, com avaliação dos projetos de fases anteriores passando de 7,6 a uma avaliação média de 8,7 entre os contratados, o que tende a gerar resultados mais efetivos em termos de variação das receitas próprias e/ou melhor gestão das despesas públicas, propiciando o equilíbrio fiscal dos entes e um maior excedente para investimentos e para a melhor oferta de serviços públicos. Isto também se aplica no caso do PROFISCO, em que os estados tendem a se beneficiar das lições aprendidas e do maior enfoque (com os produtos obrigatórios) especificamente na melhoria da gestão fiscal estadual.

Sendo assim, acredita-se que os dois programas fiscais podem ser considerados como *cases* para a temática da governança, tão cara nos tempos atuais, notadamente a governança multi-nível. Logo, os objetivos ora apresentados foram cumpridos, não obstante algumas limitações que podem ser suplantadas posteriormente, com uma análise quantitativa mais robusta, além da análise qualitativa. Com os dados já disponibilizados de variáveis socioeconômicas, será possível realizar um exercício econométrico para medir a evolução dos Programas Fiscais com o passar das fases e os impactos de cada um deles nas finanças dos entes subnacionais participantes.

6 – Referências

- BARBOSA FILHO, M. **Uma avaliação do programa de modernização da administração tributária (PMAT) sobre o esforço fiscal dos municípios (2000 a 2010)**, 2013, 53p. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- BAST, M. **Uma avaliação empírica dos efeitos dos empréstimos do BNDES aos governos municipais brasileiros**, 2015, 148p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2015.
- BLÖCHLICHER, H.; MERK, O.; CHARBIT, C; MIZELL, C. **Fiscal equalisation in OECD countries**. OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, Working Paper No. 14, 2007.
- BRYSON, J; CROSBY, B.; BLOOMBERG, L. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. **Public Administration Review**, 74(4), 445–456, 2014.
- CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. IPEA: Texto para Discussão 2319, 2017.
- CONFAZ. **Diretrizes e recomendações técnicas para o aperfeiçoamento da gestão fiscal dos estados brasileiros**. Brasília, 2014.
- DENHARDT, J.; DENHARDT, R. **The new public service: serving, not steering**. M. E. Sharpe Press, 2002.
- FERREIRA FILHO, H. **PNAFM I: avaliação empírica de seus resultados**. Brasília: Relatório Interno da Coordenação-Geral de Programas e Projetos de Cooperação (COOPE), Ministério da Fazenda, 2016.
- FLEURY, S.; OUVÉREY, A.; KRONEMBERGER, T.; ZANI, F. Governança local no sistema descentralizado de saúde no Brasil. **Rev. Panam Salud Publica**, 28(6): 446–55, 2010.
- GERTLER, P.; MARTINEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L.; VERMEERSCH, C. **Impact evaluation in practice**. Washington/D.C., The World Bank, 2011.
- GRIN, E. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 48 (2), 2014.
- IFAC. International Federation of Accountants. **Comparison of principles**, 2013.
- KLINE, A; ARISTIGUETA, M. P. Comparative Public Performance Management Systems In FARAZMAND, A (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance**. Springer: Berlim, 2017.
- MARKS, G.; HOOGHE, L. **Contrasting visions of Multi-level Governance**. In: Bache and Flinders (eds.), 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração Pública Comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, 42(1), 2008.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual operacional do PNAFM**. Brasília, 2018. 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: 10 outubro/2020.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros**: Relatório de Acompanhamento. Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Regulamento Operacional PNAFM 2ª Fase**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.ucp.fazenda.gov.br/pnafm-2a-fase/RegulamentoOperacionaldoProgramaROP.pdf>>. Acesso em: 3 maio/2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Manual operacional do PNAFM**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.ucp.fazenda.gov.br/pnafm-2a-fase/MOP2015.pdf>>. Acesso em: 10 maio/2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório de Avaliação Parcial de Resultados**. Brasília, 2017.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance?. **Public Management Review**, Vol. 8, Issue 3, 2006.

OSTROM, V. **Can federalism make a difference?**. Publius, 3, 1973.

PETERS, B. **The future of governing**: four emerging models. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state. UK: Oxford University Press, 2011.

RHODES, R. Governance and public administration. In J. Pierre (Ed.), **Debating governance**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2000.

RIBEIRO, L.M; PEREIRA, J.R; BENEDICTO, G.C. As Reformas da Administração Pública Brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. **Anais do XXXVII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2013.

RIKER, W. **Six books in search of a subject or does federalism exist and does it matter?**. Comparative Politics, 2, 1969.

STEIN, M.; TURKEWITSCH, L. **The concept of multi-level governance in studies of federalism**. Paper Presented at the International Conference organized by the International Political Science Association (IPSA), 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança – Aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília, 2ª Versão, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília, 2ª Versão, 2014b.

WHEARE, K. **Federal Government**. New York: Oxford University Press, 4th ed., 1964.

XU, R.; SUN, Q.; SI, W. (2015) The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. **Canadian Social Science**, 11(7): 11-21, 2015.