

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

DÉBORA TAZINASSO DE OLIVEIRA

A (IN) DEPENDÊNCIA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS PARANAENSES AO FPM
PARA A EFETIVIDADE DE SUAS FUNÇÕES FEDERATIVAS E CONTRIBUIÇÃO
PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2018

DÉBORA TAZINASSO DE OLIVEIRA

**A (IN) DEPENDÊNCIA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS PARANAENSES AO FPM
PARA A EFETIVIDADE DE SUAS FUNÇÕES FEDERATIVAS E CONTRIBUIÇÃO
PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

O48i Oliveira, Débora Tazinasso de
A (in) dependência dos pequenos municípios paranaenses ao FPM para a efetividade das suas funções federativas e contribuição para o desenvolvimento local / Débora Tazinasso de Oliveira.-- 2018.
162 f.: il.

Disponível via World Wide Web.

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento, Curitiba, 2018.

Bibliografia: f. 122-130.

1. Administração pública - Dissertações. 2. Fundo de Participação dos Municípios (Brasil). 3. Administração municipal – Paraná - Dotações e dispêndios. 4. Finanças municipais - Paraná. 5. Efetividade. 6. Desenvolvimento local. 7. Planejamento regional. 8. Renda pública - Distribuição - Brasil. 9. Relações tributárias intergovernamentais - Brasil. 10. Paraná - Municípios - Finanças. I. Oliveira, Antonio Gonçalves de, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 – 351

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO N° 84

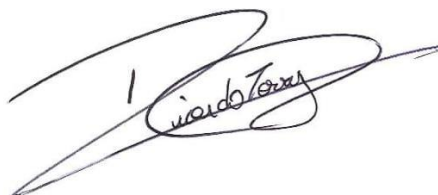
A Dissertação de Mestrado intitulada **A (in) dependência dos Pequenos Municípios Paranaenses ao FPM para a efetividade das suas Funções Federativas e contribuição para o Desenvolvimento Local** defendida em sessão pública pelo (a) mestrando(a) **Débora Tazinasso de Oliveira**, no dia 14 de dezembro de 2018, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira – UTFPR (Presidente)
Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres – UTFPR
Prof. Dr. Marcos Wagner da Fonseca – UFPR
Prof. Dr. Weimar Freire da Rocha Junior - UNIOESTE

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 14 de dezembro de 2018



Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

Ao meu amado avô, José Domingos Todescatto (*in memoriam*),
pelo exemplo de vida e pelo amor incondicional dedicado à
família. Saudades eternas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida e por me abençoar diariamente, proporcionando o alcance dos meus objetivos.

Aos meus pais, Marli e Lauri, e meus irmãos, Everton, Luciane e Diogo, por me apoiarem, incentivarem e sempre torcerem pelas minhas conquistas.

Ao meu marido, Cilmar, pela paciência, compreensão e apoio nesta fase da minha vida, a qual demandou uma grande parcela do meu tempo.

A minha professora e orientadora da graduação (2013), Jocelaine Mezomo, pelo incentivo inicial e inspiração para que eu trilhasse este caminho até o mestrado.

Aos gestores da Secretaria de Estado da Saúde (exercício 2017), secretário Michele Caputo Neto e Sezifredo P. A. Paz, e do Hospital Oswaldo Cruz, Dr. Alceu F. Pacheco Jr., por acreditarem que a profissionalização é o melhor caminho para melhoria da prestação do serviço público e por proporcionarem as condições necessárias para que eu pudesse concluir o mestrado sem me afastar do exercício profissional.

À UTFPR, e ao corpo docente do PPGPGP, por abrirem as portas para que eu pudesse conquistar o título de mestre, proporcionando conhecimento técnico e científico, além do conhecimento empírico e lições de vida!

A todos os meus colegas de mestrado (Turma 2017), em especial àquela que se tornou minha grande amiga, Márcia A. Cotta, pela parceria, amizade e apoio. Sem vocês essa caminhada não teria sido tão produtiva, gratificante e prazerosa!

E por fim, ao meu orientador, Professor Antonio, que foi tão importante nesses dois anos de caminhada, pelos seus ensinamentos, suporte e orientação – que desempenhou e desempenha com tanta competência. Tenho muito orgulho dessa parceria. A ele, minha gratidão!

A todos, meu muito obrigada, com admiração e respeito!

“Dar menos que o seu melhor é sacrificar um dom”.

Steve Prefontaine

RESUMO

OLIVEIRA, Débora Tazinasso de. **A (in) dependência dos Pequenos Municípios Paranaenses ao FPM para a efetividade de suas Funções Federativas e contribuição para o Desenvolvimento Local**. 2018. 162f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

Após a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu uma considerável expansão da municipalidade no Brasil, o que ocasionou o surgimento de um grande número de municípios de pequeno porte. O ponto a ser observado, todavia, em pressuposto, é que quanto menor o município, maior a dificuldade em relação à manutenção da estrutura mínima para sua sustentabilidade e, por conseguinte, não necessariamente se constitui em elemento positivo para o desenvolvimento local, exatamente pela dificuldade própria em se autodesenvolver e cumprir suas funções federativas, o que pode torná-los dependentes de transferências externas (intergovernamentais). Neste contexto, o presente estudo teve por objetivo estudar a capacidade financeira dos municípios paranaenses com menos de 10.000 habitantes, para a execução das funções federativas e impactos no desenvolvimento local. Para o alcance do objetivo a pesquisa se classifica, quanto à abordagem, como pesquisa quantitativa. Quanto à natureza, pesquisa aplicada. Quanto aos objetivos, pesquisa descritiva e explicativa. Quanto ao delineamento do estudo, pesquisa bibliográfica e documental. A coleta dos dados foi realizada por meio de pesquisa documental e a análise dos dados elaborada de maneira quantitativa. Os pressupostos concernentes ao objetivo do estudo se resumem em dois, o primeiro é que os pequenos municípios paranaenses, por não possuírem capacidade financeira para fazerem frente às suas funções federativas, são dependentes de transferências externas intergovernamentais para prestarem serviços básicos à população. O segundo pressuposto é de que existe correlação positiva entre a capacidade financeira dos municípios e o resultado do Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal (IPDM): quanto maior a capacidade financeira, maior será o resultado do IPDM, o que significa, portanto, mais desenvolvimento municipal. Como resultados tem-se que os pequenos municípios paranaenses apresentaram (a grande maioria) um alto grau de dependência de transferências externas (FPM), baixa Capacidade Financeira (CF) e Capacidade de Arrecadação (CA). São efetivos na execução das suas funções federativas (saúde e educação) com base nos resultados do IPDM, porém dependentes de outros municípios maiores para o fornecimento de serviços públicos mais complexos. Por fim, a análise de correlação/regressão linear permite inferir que existe uma correlação positiva entre as variáveis, contudo, o resultado apresentou-se baixo e pouco significativo para o estudo, representando que a Capacidade Financeira influencia, porém não significativamente, no Desenvolvimento Local dos pequenos municípios.

Palavras-Chave: Pequenos Municípios. Capacidade Financeira Municipal. Transferências Intergovernamentais. Fundo de Participação dos Municípios. Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Débora Tazinasso de. **The (in) dependence of the Small Municipalities of Paranaense on FPM for the effectiveness of their Federative Functions and contribution to Local Development.** 2018. 162f. Dissertation (Planning and Public Governance Master's Degree) – under the Planning and Public Governance Post Graduation Program (PPGGP) of Paraná Federal Technological University (Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR). Curitiba, 2018.

After the promulgation of the 1988 Constitution, there has been a considerable expansion of the municipalities in Brazil, which led to the emergence of a large number of small municipalities. The point to be observed, however, in the assumption, is that the lower the municipality, the greater the difficulty in maintaining the minimum structure for its sustainability and, therefore, does not necessarily constitute a positive element for local development, self-difficulty to develop and fulfill its federal functions. That can make them dependent on external (intergovernmental) transfers. In this context, the present study has the objective of studying the financial capacity of Paraná municipalities with less than 10,000 inhabitants, for the execution of federative functions and impacts on local development. To reach the objective, the research classifies the approach as quantitative research. As for nature, it is applied research. As for the objectives, it is descriptive and explanatory research. Regarding the study design, it is a bibliographic and documentary research. Data collection was performed through documental research and quantitative data analysis. The assumptions regarding the purpose of the study are summarized in two, the first is that the small municipalities of Paraná, because they do not have the financial capacity to meet their federative functions, are dependent on intergovernmental external transfers to provide basic services to the population. The second assumption is that there is a positive correlation between the financial capacity of the municipalities and the result of the *Ipardes* Municipal Development Index (IMDI): the higher the financial capacity, the higher the IMDI result. Resulting, therefore, more municipal development. As a result, the small municipalities of Paraná presented a high degree of dependence on external transfers (Municipal Participation Fund), low Financial Capacity (FC) and Collection Capacity (CC). They are effective in performing their federal functions (health and education) based on IMDI results, but dependent on other larger municipalities for the provision of more complex public services. Finally, the linear correlation / regression analysis allows inferring that there is a positive correlation between the variables, however, the result was low and not significant for the study, representing that the Financial Capacity influences, but not significantly, in the Local Development of the small municipalities.

Keywords: Small Municipalities. Municipal Financial Capacity. Intergovernmental Transfers. Municipal Participation Fund. Local Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Receita x custos, em número de habitantes	19
Figura 2 – Inter-relação entre sistema/processo orçamentário	52
Figura 3 – Dinâmica de elaboração do PPA.....	53
Figura 4 – Classificação dos municípios brasileiros para efeito do FPM.....	56
Figura 5 – Fluxograma da avaliação	66
Figura 6 – Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal.....	70
Figura 7 – Grupos de desempenho municipal do IPDM	72
Figura 8 – Matriz da Dissertação: Proposta de Desenvolvimento da Pesquisa	89
Figura 9 – Universo e Amostra da Pesquisa	90
Figura 10 – Mapa da evolução temporal do IPDM dos pequenos municípios paranaenses.....	98
Figura 11 – Regionais de Saúde do Paraná	103
Figura 12 – Mapa dos pequenos municípios paranaenses com até 10 mil habitantes por faixa populacional	110
Figura 13 – Dispersão de uma Correlação Linear Positiva	113
Gráfico 1 – Distribuição dos Municípios no Brasil	38
Gráfico 2 – Distribuição dos Pequenos Municípios (com até 10 mil habitantes) no Brasil.....	39
Gráfico 3 – Evolução do número de municípios no Brasil e no Paraná de 1950 a 2017	41
Gráfico 4 – Distribuição dos pequenos municípios paranaenses por grupos de desempenho do IPDM	99
Gráfico 5 - Distribuição dos pequenos municípios paranaenses por grupos de desempenho do IPDM – Dimensão Saúde.....	101
Gráfico 6 – Distribuição dos pequenos municípios paranaenses por grupos de desempenho da dimensão do IPDM – Dimensão Educação.....	102
Gráfico 7 – Distribuição dos pequenos municípios paranaenses por grupos de desempenho da dimensão do IPDM – Dimensão Renda.....	102
Gráfico 8 – Evolução do número de municípios no Paraná de 1950 a 2017.....	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Levantamento Bibliométrico dos Estudos sobre Pequenos Municípios..	23
Quadro 2 – Estudos de Mesma ou Próxima Natureza	26
Quadro 3 – Caracterização de Estado e governo	28
Quadro 4 – O município nas Constituições Brasileiras	36
Quadro 5 – Proporção de pequenos municípios (com até 10 mil habitantes) por região	39
Quadro 6 – Proporção de Pequenos Municípios por Estado Brasileiro.....	40
Quadro 7 – Classificação dos Poderes e Competências federativas	45
Quadro 8 – Repartição de competências do entes federativos na CF de 1988	46
Quadro 9 – Competências dos municípios no federalismo brasileiro.....	47
Quadro 10 – Princípios Orçamentários	50
Quadro 11 – Compreensão de Governança pelas diferentes áreas do conhecimento	62
Quadro 12 – Compreensão de governança pública por organizações nacionais e estrangeiras.....	64
Quadro 13 – Resumo metodológico do IPDM (referência 2010).....	74
Quadro 14 – Delimitação do Estudo / Desenho da Pesquisa.....	78
Quadro 15 – Quadro de Variáveis Constitutivas e Operacionais	83
Quadro 16 – Resumo das Escolhas Metodológicas	86
Quadro 17 – Quadro de variáveis que compõem o Banco de Dados	92
Quadro 18 – Municípios excluídos do banco de dados do estudo para o cálculo das fórmulas.....	95
Quadro 19 – Resultados da Correlação/Regressão Linear entre CF e IPDM	112
Quadro 20 – Resultados da Correlação/Regressão Linear entre POP e IPDM	115

LISTA DE TABELAS E EQUAÇÕES

Tabela 1 – FPM Interior – Participação dos Estados no total a distribuir	57
Tabela 2 – FPM Interior – Coeficientes por faixa de habitantes	57
Tabela 3 – Análise Estatística da Capacidade de Financeira dos Pequenos Municípios Paranaenses	96
Tabela 4 – Municípios com os piores resultados no cálculo da Capacidade Financeira (CF)	96
Tabela 5 – Estatística Descritiva da Capacidade de Arrecadação dos Pequenos Municípios Paranaenses	97
Tabela 6 – Municípios com os piores resultados no cálculo da Capacidade de Arrecadação (CA)	97
Tabela 7 - Distribuição dos pequenos municípios paranaenses por grupos de desempenho do IPDM	99
Tabela 8 – Análise Estatística do IDTE dos pequenos municípios paranaenses	105
Tabela 9 – Municípios por estado criados após 1988	107
Equação 1 – Capacidade Financeira (CF)	80
Equação 2 – Delta (para composição da equação 1)	80
Equação 3 – Capacidade de Arrecadação (CA)	81
Equação 4 - Indicador de Dependência de Transferência Externa (IDTE)	82

LISTA DE SIGLAS

ANP	Agência Nacional do Petróleo
APS	Atenção Primária à Saúde
CA	Capacidade de Arrecadação
CF	Capacidade Financeira
CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais
CFURH	Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos
CIDE-Comb.	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre as operações realizadas com combustíveis
CTN	Código Tributário Nacional
FEX	Auxílio Financeiro para o Fomento às Exportações
FINBRA	Finanças do Brasil
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FPE	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPEX	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GE	Gastos com Educação
GS	Gastos com Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDTE	Indicador de Dependência de Transferência Externa
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal

IOF-Ouro	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários/Ouro
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento
IPDM	Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal
IPDM.E	Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal variável Educação
IPDM.R	Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal variável Renda
IPDM.S	Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal variável Saúde
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPI-Exp.	Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei da Responsabilidade Fiscal
N/A	Não se aplica
N.º	Número
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POP.	População
PPA	Plano Plurianual
PR	Paraná
PUC-PR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RAIS-MTE	Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego
RAS	Redes de Atenção à Saúde
SESA	Secretaria Estadual de Saúde
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCU	Tribunal de Contas da União
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
VBP	Valor Bruto da Produção

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 Delimitação do Problema.....	20
1.1.1 Pressupostos:.....	21
1.2 Objetivos	22
1.2.1 Objetivo Geral	22
1.2.2 Objetivos Específicos	22
1.3 Justificativa, Relevância e Aderência ao Escopo do Programa.....	22
1.3.1 Contribuições da Pesquisa.....	25
1.4 Outros Estudos de Natureza Próxima ou Similar	25
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	28
2.1 Teoria Central: Federalismo	28
2.2 O Município no Federalismo Brasileiro	32
2.2.1 Origem e Evolução dos Municípios	34
2.2.2 Repartição de Competências e Funções Federativas	44
2.3 Finanças Públicas	48
2.3.1 Orçamento Público	49
2.3.2 Transferências intergovernamentais	55
2.3.3 Sustentabilidade Econômico-Financeira dos Municípios: Receita <i>Versus</i> Despesas	58
2.4 Governança Pública e Desenvolvimento Local	61
2.4.1 Indicadores de Desenvolvimento Econômico	69
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	78
3.1 Delimitação do Estudo.....	78
3.2 Caracterização da Pesquisa	85
3.3 Delineamento da Pesquisa	88
3.4 Universo/Amostra da Pesquisa e Coleta de Dados.....	90
3.5 Tratamento e Exposição dos Dados.....	91
3.6 Limitações da Pesquisa.....	92
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	94
4.1 Capacidade Financeira (CF) e Capacidade de Arrecadação (CA) dos Pequenos Municípios Paranaenses	94

4.2 Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal (IPDM) dos Pequenos Municípios Paranaenses.....	98
4.2.1 Dimensões do IPDM: Saúde e Educação (Funções Federativas).....	100
4.3 A Dependência dos Pequenos Municípios às Transferências Externas .	104
4.3.1 Índice de Dependência de Transferências Externas - IDTE.....	104
4.4 Motivações Emancipatórias de Pequenos Municípios	106
4.5 Análises das Correlações: CF versus IPDM	111
4.5.1 Análises complementares	114
5 CONCLUSÃO E SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS	116
5.1 Sugestões para novos estudos	120
REFERÊNCIAS.....	122
APÊNDICES	131
Apêndice A – Banco de dados do Estudo (Amostragem)	132
Apêndice B – Repartição de competências dos entes federados	134
Apêndice C – Transferências Intergovernamentais.....	137
Apêndice D – <i>Script</i> da programação do <i>Software</i> “R” para o cálculo das correlações	139

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, conforme previsto na Carta Magna de 1988, é um Estado Federado, composto excepcionalmente por três níveis federativos – União, estados-membros e Distrito federal, e municípios – uma vez que, usualmente, as unidades federadas são compostas por apenas dois níveis, União e estados-membros. O federalismo foi adotado pelo Brasil após a queda da Monarquia e o advento da República, a partir da Constituição Republicana de 1891.

Segundo Bercovici (2008, p.8) “o grande objetivo do federalismo é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional”. Neste contexto, com a inovação da inclusão do município como componente da federação brasileira a partir da Constituinte de 1988, este recebeu, além de *status* e autonomia, competências específicas a serem exercidas, fundamentais para a materialização do Estado para seu povo e seu território.

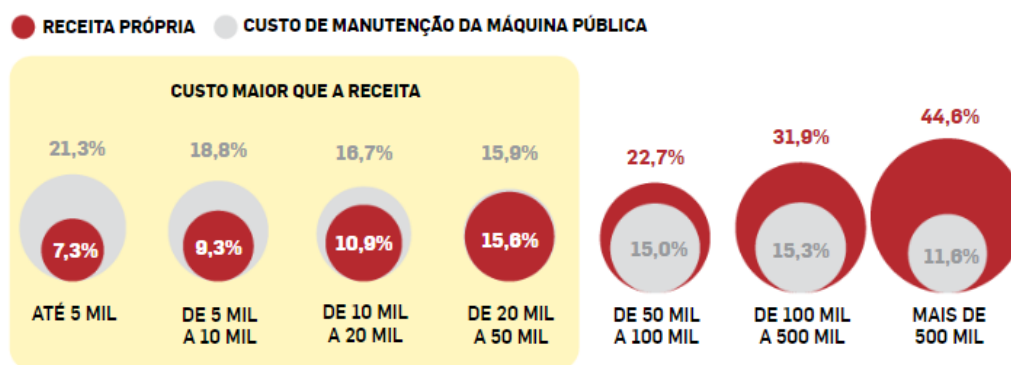
Contudo, também após a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu um aumento considerável no número de emancipações municipais no Brasil, possivelmente justificado, segundo Bonilha (2016), pela expressão política majorada atribuída aos municípios, o que ocasionou o surgimento de um grande número de municípios de pequeno porte. Segundo dados do IBGE, em 1980 o número de municípios com população de até 10 mil habitantes somava 1.623 unidades federativas. Já no senso do ano 2000, este número subiu para 2.642, representando um aumento de 62,79% em vinte anos.

O ponto a ser observado, todavia, em pressuposto, é que quanto menor o município, maior a dificuldade em relação à manutenção da estrutura administrativa e legislativa mínima para sua sustentabilidade e, por conseguinte, não necessariamente se constitui em elemento positivo para o desenvolvimento local, exatamente pela dificuldade própria em se autodesenvolver. Somado a isso, outros diagnósticos desfavoráveis aos governos menores são: a menor capacidade fiscal, o elevado grau de endividamento, o balanço negativo nas contas públicas e a dificuldade na prestação de serviços (BONILHA, 2016).

Reconhecida a necessária relativização neste nível de estudos, por tratar-se de matéria jornalística, justificando-se assim sua evidenciação, tem-se a reportagem divulgada recentemente, em agosto de 2018, pelo jornal O Estado de São Paulo, na

coluna Economia & Negócios (PEREIRA, 2018), a qual, com base em dados da Federação das Indústrias do Estado do Rio – Firjan, descreve que um terço dos municípios brasileiros (em sua grande maioria os pequenos) não tem capacidade de gerar receita suficiente sequer para pagar o salário de prefeitos, vereadores e secretários, e muito menos para bancar o custo total da máquina pública, conforme se observa na Figura 1.

Figura 1 – Receita x custos, em número de habitantes



Fonte: Pereira / O Estado de S. Paulo (2018)

Com base neste cenário, observa-se como é grande o desafio enfrentado pelos gestores dos pequenos municípios na atualidade. É necessário lidar com a baixa arrecadação própria e a dependência de transferências intergovernamentais para o cumprimento das funções federativas municipais e atendimento das demandas da população local, e somando-se a isso, também, a busca pelo desenvolvimento local para o município. Registre-se desde já que neste estudo o desenvolvimento é evidenciado pelo resultado do IPDM – Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal (ver [seção 3.1](#)).

Assim, o presente trabalho aderente aos seus objetivos descritos, soma-se a estudos dentro da temática da capacidade financeira dos pequenos municípios – se assente aqui os pequenos municípios paranaenses com índice populacional de até 10 mil habitantes.

Desse modo, cabe observar que nesta dissertação são tratados e estudados dois termos relacionados à temática financeira dos municípios: a Capacidade de Arrecadação (CA) e a Capacidade Financeira (CF), criados para compor a metodologia do estudo proposto. Ressalta-se, porém, respeitados outros entendimentos, que neste cenário a Capacidade de Arrecadação será medida pela

Receita Total do município menos a transferência intergovernamental (específica) FPM – Fundo de Participação dos Municípios, não obstante a relevância de outras transferências intergovernamentais. Desta forma não é objeto deste trabalho a contemplação de transferências de outras naturezas para a composição da Capacidade de Arrecadação, o que, obviamente, dadas suas relevâncias, ficam desde já potencializadas como opções para o desenvolvimento de novos e futuros estudos.

Observa-se ainda que a (in)dependência dos pequenos municípios paranaenses ao FPM refere-se à sua Capacidade Financeira (medida por meio da equação 1, ver [seção 3.1](#)), para fazer frente às demais atividades/obrigações municipais para o custeio da máquina pública, e despesas de capital (investimento). Contudo, o potencial financeiro para investimento, neste estudo, está restrito apenas à visão contábil, pois de fato o *quantum* da Capacidade Financeira que será direcionado para investimento é uma decisão discricionária do governante, que é quem tem constitucionalmente a prerrogativa e, por conseguinte, a iniciativa para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), discutido e aprovado no âmbito do Poder Legislativo.

1.1 Delimitação do Problema

Haja vista o patamar constitucional dos municípios no federalismo brasileiro – o qual tem o mesmo *status* dos demais entes federados, com responsabilidades, estrutura financeira, administrativa e política própria (FERNANDES et al, 2015) – é imperiosa, e expectável, a efetividade da coisa pública para o bem comum.

Conquanto, ao mesmo tempo em que os municípios ganharam autonomia e flexibilidade de emancipação na Constituição Federal de 1988, esta não definiu critérios mínimos de viabilidade para os mesmos, culminando no surgimento de um grande número de pequenos municípios, com capacidade financeira e governabilidade discutível.

Ressalta-se que, independentemente do tamanho do município, este demanda uma estrutura (executiva, legislativa) e quadro técnico mínimos para sua atuação (BOUERI et al, 2013). Assim, esse custo fixo pode acabar por comprometer financeiramente o pequeno município, que tem pouca capacidade de arrecadação, o que conseqüentemente compromete sua capacidade de cumprimento das suas

funções federativas.

Nesse sentido, considerando as motivações que culminam com a materialização deste estudo em seus contornos geográficos centrados no objeto de estudo – os pequenos municípios paranaenses – consoante seus pressupostos e objetivos, o mesmo tem como fonte norteadora a seguinte questão de pesquisa: qual a efetividade das funções federativas dos municípios paranaenses com menos de 10.000 habitantes frente à sua capacidade financeira para o desenvolvimento local?

1.1.1 Pressupostos:

A sustentabilidade e essencialidade da municipalidade se tornaram um verdadeiro dilema, ao se ponderar a questão (pró ou contra) emancipação, tendo-se de um lado que considerar-se a matéria da democracia, e de outro a eficiência econômica (FERNANDES et al, 2015). Neste vértice um estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR no ano de 2015, evidencia que municípios muito pequenos (principalmente os que possuem população menor que 5 mil habitantes) podem não apresentar condições de receber significantes responsabilidades públicas, e conseqüentemente cumprir suas funções federativas. Em complemento Cioatto e Boff (2017, p.287) informam que “os municípios com até 20 mil habitantes revelam as maiores ineficiências em gastos, as quais começam a ser reduzidas somente naqueles entre 20 e 50 mil”, o que reforça as evidências do estudo do TCE-PR.

Com base no cenário exposto, emergem alguns pressupostos concernentes ao objeto deste estudo – os pequenos municípios paranaenses – que puderam ser comprovados ou refutados no decorrer da pesquisa. Sendo eles:

- a) Os pequenos municípios paranaenses, por não possuírem capacidade financeira para fazerem frente às suas funções federativas, são dependentes de transferências externas intergovernamentais para prestarem serviços básicos à população;
- b) Existe correlação positiva entre a Capacidade Financeira (CF) dos municípios e o Desenvolvimento Local (IPDM): quanto maior a capacidade financeira, maior será o IPDM, significando, portanto, mais desenvolvimento municipal.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Estudar a Capacidade Financeira (CF) dos municípios paranaenses com menos de 10.000 habitantes, para a execução das funções federativas e impactos no Desenvolvimento Local.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Investigar a Capacidade de Arrecadação dos pequenos municípios *versus* o cumprimento de suas obrigações federativas constitucionais;
- b) Investigar a dependência dos municípios ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM;
- c) Estudar as motivações emancipatórias que justifiquem a proliferação dos pequenos municípios.

1.3 Justificativa, Relevância e Aderência ao Escopo do Programa

Sob o prisma teórico se justifica o estudo pela escassez de literatura relacionada ao problema de pesquisa, pois segundo Fernandes et al (2015, p.4) se fazem necessários “estudos mais aprofundados sobre criações, incorporações, fusões e desmembramentos de municípios”. Somado a isso se tem também a realidade apontada por Moratta (2015, p. 138) de que “a literatura sobre finanças públicas ainda é incipiente no que concerne aos pequenos municípios”.

Neste contexto, com o intuito de verificar a incidência de estudos dentro da temática, fez-se um levantamento bibliométrico em reconhecidas bases de dados científicas, como *Scielo*, *Scopus*, Google Acadêmico, Portal de Periódicos Capes, em que se evidenciou a carência de estudos relacionados à temática, restando uma lacuna referencial, cujo estudo poderá contribuir para diminuí-la.

Comprovou-se pelo levantamento realizado que estudos referentes à Capacidade Financeira de Pequenos Municípios para o Desenvolvimento Local são escassos. Os *drives* utilizados para pesquisa foram “Pequenos Municípios”, “Autonomia Financeira”,

“Desenvolvimento Local” (em qualquer campo das obras), além disso, a pesquisa foi delimitada a artigos publicados entre 1988 e 2018. Na base de dados da *Scielo*, adicionando todos os filtros não foram encontrados resultados. Ao adicionar apenas os filtros “Pequenos Municípios” e “Autonomia Financeira”, foram encontrados sete artigos, porém, apenas um estava relacionado (ou próximo) à temática.

A base de dados *Scopus* foi consultada por meio do Portal de Periódicos Capes, e utilizando todos os filtros delimitados não foram encontrados resultados. Desse modo, foram reduzidos os filtros para “Pequenos Municípios” e “Autonomia Financeira”, o que produziu 36 (trinta e seis) resultados. A partir desse quociente, foi realizada uma leitura do título e resumo de todos os artigos e também apenas um foi selecionado, por apresentar temática relacionada ao presente estudo.

A consulta realizada no Google Acadêmico gerou um número maior de resultados ao se utilizar apenas o filtro “Pequenos Municípios”, surgindo-se 53 mil resultados. Adicionando-se os filtros “Pequenos Municípios Brasileiros” e “Autonomia Financeira”, classificando-se por relevância, surgiram então 41 (quarenta e uma) obras apenas, nas quais foram lidos os títulos e resumos selecionando-se, por aderência à temática, sete obras (artigos e dissertações/teses).

Foi possível observar que grande parcela dos estudos que envolvem pequenos municípios é direcionada à área da saúde, resíduos sólidos e agricultura. Registre-se então que os estudos encontrados e selecionados a partir do levantamento bibliográfico são utilizados para embasar o presente estudo, e para maior clareza estão elencados e descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Levantamento Bibliométrico dos Estudos sobre Pequenos Municípios

Item	Base de Dados	Título	Autor	Periódico
1	Google Acadêmico	Multiplicai-vos e cresci? FPM, Emancipação e Crescimento Econômico Municipal.	Boueri et al (2013)	N/A Repositório IPEA
2	Google Acadêmico	Novos municípios	Dallari A. A. (1993)	Revista de Informação Legislativa
3	Google Acadêmico	A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996.	Brandt (2010)	Revista de Informação Legislativa
4	Google Acadêmico	Estudo de Viabilidade Municipal	Fernandes, et al (2015)	N/A Repositório TCE

Continua

5	Google Acadêmico	O reconhecimento da Autonomia Política Municipal não é suficiente para o desenvolvimento local – o debate sobre a criação de novos municípios no Brasil	Cioatto e Boff (2017)	Revista Direitos Fundamentais & Democracia
6	Google Acadêmico	A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios: um estudo no Estado de Santa Catarina	Moratta (2015)	N/A Dissertação
7	Google Acadêmico	Apontamentos sobre a Viabilidade Municipal. In: Controle externo: coletânea de artigos nas diversas áreas da Administração Pública/ Tribunal de Contas do Estado do Paraná	Bonilha (2016)	N/A Livro Eletrônico
8	Scielo	Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos	Gerigk e Clemente (2011)	Rev. Adm. Contemporânea
9	Scopus	O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte	Marinho e Jorge (2015)	Revista Nova Economia

Fonte: Dados do Levantamento Bibliométrico (2018)

Nem todos os estudos elencados correspondem exatamente à temática proposta, mas servem de apoio ao desenvolvimento do presente estudo. Nota-se que dentre os estudos já desenvolvidos, observados no Quadro 1, são poucos os publicados em periódicos, concentrando-se como resultados de dissertações de mestrado, pesquisa do Tribunal de Contas e em livros eletrônicos.

Nesta toada, no plano prático, o estudo se torna relevante por buscar contribuir para a discussão quanto à capacidade financeira e efetividade municipal dos pequenos municípios no cumprimento dos serviços públicos essenciais. Neste lume, Bonilha (2016, p.3-4) observa que a discussão sobre a viabilidade municipal é relevante e necessária, “[...] pois a questão das criações, incorporações, fusões e desmembramentos de municípios envolve, necessariamente, o tamanho das unidades políticas em face da obrigação de prestar serviços de modo econômico, eficiente e eficaz”.

O estudo se justifica, para o programa de pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, por levantar questionamentos relacionados ao desenvolvimento regional, boa governança pública e o processo de planejamento, para uma gestão pública voltada para o bem comum e para a sustentabilidade das atividades do Estado. Desta forma, em sentido amplo tem-se então aderência à grande área do programa: Planejamento Urbano e Regional/Demografia.

Em sentido estrito, por sua vez, o estudo adere-se à linha de pesquisa:

Governança Pública e Desenvolvimento, pois tem foco na territorialidade, bem como na Gestão Pública, Estado e Sociedade, visando ao fortalecimento dos princípios da Governança Pública, na gestão local dos pequenos municípios paranaenses.

1.3.1 Contribuições da Pesquisa

Pretendeu-se então, com a elaboração deste estudo, contribuir teoricamente para estimular a elaboração de trabalhos futuros e estudos aplicados nos desdobramentos da temática (Pequenos Municípios, Planejamento, Capacidade Financeira, Estado, Sociedade), além de colaborar com as discussões acerca da relevância da matéria para os pequenos municípios no que se refere à melhoria da gestão fiscal no aprimoramento da Governança Pública e fortalecimento do desenvolvimento local e/ou regional.

Tratando-se de um mestrado profissional, justifica-se a relevância para os autores dos trabalhos realizados no âmbito do programa e suas linhas de pesquisa, sendo que, neste caso em especial, as contribuições da pesquisa, para a autora, recaem sobre a expectativa de desenvolvimento intelectual com a ampliação do espectro cognoscitivo teórico e prático, para o domínio do conteúdo e produção de pesquisas na área que contribuam para o desenvolvimento da temática. Além disso, o estudo contribui para a capacitação da autora, na execução de suas atividades como servidora pública e gestora.

Para a sociedade tem-se que o estudo contribui no plano prático, visando à melhoria da gestão pública para o bem comum possibilitado pela efetividade dos municípios na execução das funções federativas e da prestação dos serviços públicos à sociedade civil.

1.4 Outros Estudos de Natureza Próxima ou Similar

Os estudos encontrados de mesma ou próxima natureza à proposta deste podem ser observados no Quadro 2. O primeiro – o qual é base inspiradora para esta dissertação em aspecto mais amplo a ele – trata-se de um estudo técnico realizado por analistas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em 2015, e divulgado oficialmente em entrevista coletiva em janeiro de 2017. O estudo analisa a viabilidade

econômica dos pequenos municípios paranaenses e propõe a fusão de 96 municípios “insustentáveis” (municípios com menos de 5 mil habitantes).

Quadro 2 – Estudos de Mesma ou Próxima Natureza

Item	Título da Obra	Autores	Tipo da obra	Local
1	Estudo de Viabilidade Municipal	Fernandes et al (2015)	Estudo TCE-PR	Repositório TCE
2	A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios: um estudo no Estado de Santa Catarina	Moratta (2015)	Dissertação	Repositório UTFPR
3	O Estudo de Viabilidade Municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional	Paloni (2008)	Dissertação	Repositório PUC-SP
4	Apontamentos sobre a Viabilidade Municipal. In: Controle externo: coletânea de artigos nas diversas áreas da Administração Pública/ Tribunal de Contas do Estado do Paraná	Bonilha (2016)	Artigo	Escola de Gestão Pública TCE-PR

Fonte: Dados do Levantamento Bibliométrico (2018)

Outro estudo de próxima natureza é a Dissertação de Mestrado de Moratta (2015). O estudo se baseou nos municípios com até 10.000 habitantes do Estado de Santa Catarina (no período temporal de 2008 a 2012), e seu foco foi mensurar a relação entre as transferências intergovernamentais e a arrecadação dos municípios, e analisar a evolução da participação das transferências intergovernamentais na arrecadação municipal, associando as informações à variação dos respectivos Produtos Internos Brutos.

Diferentemente do estudo de Moratta (2015), a atual proposta foi analisar a Capacidade Financeira dos pequenos municípios paranaenses, com até 10.000 habitantes, relacionando as variáveis de arrecadação própria e sua dependência ao Fundo de Participação dos Municípios (uma das transferências intergovernamentais existentes), para o cumprimento de suas funções federativas e o desenvolvimento local. Registre-se que para o Desenvolvimento Local considera-se neste estudo o Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal-IPDM.

O terceiro estudo elencado no Quadro 2 é a dissertação de Paloni (2008). O estudo analisa o Impacto do Estudo de Viabilidade Municipal no desenvolvimento em nível nacional, com base na Emenda Constitucional nº 15¹ de 1996 (ainda não

¹ “[...] A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

regulamentada pelo Congresso no ano da dissertação). O estudo avalia os pontos positivos e negativos do sistema de transferência de renda entre os níveis federativos, com foco no fortalecimento e valorização das microrregiões.

O quarto estudo é um artigo de Bonilha (2016), publicado em livro eletrônico da Escola de Gestão Pública do TCE-PR. Ivan Lellis Bonilha, no momento em que se apresenta este trabalho, é conselheiro-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e no artigo aborda apontamentos sobre a viabilidade municipal dos municípios do Estado do Paraná, emancipação e consolidação dos municípios, e sistema de transferências intergovernamentais (com foco no FPM).

A presente dissertação em seu aspecto *lato sensu* abrangendo o desenvolvimento local e o cumprimento das funções federativas constitucionais, reprise-se, foi inspirada em nível *stricto sensu* no Estudo de Viabilidade Municipal do TCE-PR, por se tratar de um estudo técnico, rico em informações, e atual. Os demais estudos elencados, sem nenhum desmerecimento e com todo o respeito às suas relevâncias, serviram de auxílio amplo no que é pertinente à elaboração e fundamentação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo, reservado à fundamentação teórica do estudo, tem como propósito o embasamento científico para o desenvolvimento da presente dissertação. Para tanto o capítulo está subdividido em quatro tópicos relacionados à temática central do estudo, dando-se ênfases à teoria central que o sustenta, ao município no Federalismo Brasileiro, às Finanças Públicas, e à Governança Pública e Desenvolvimento Local.

2.1 Teoria Central: Federalismo

Ao se classificar um Estado, em função do núcleo e poder político, este pode ser: Unitário ou Federal, sendo que no Estado Federal ocorre a reunião de vários centros de poder políticos independentes entre si (DALLARI, D. A., 2013). Ressalta-se que o Estado Federal “é uma forma de Estado, não de governo” (DALLARI, D. A., 2013, p. 251). Para melhor compreensão, no Quadro 3 é possível observar algumas características e especificidades relacionadas ao conceito de Estado e governo.

Quadro 3 – Caracterização de Estado e governo

ESTADO	GOVERNO
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Do latim <i>Status</i> (estar firme); ▪ Elementos formadores dos Estados: território, povo e soberania; ▪ Característica do Estado (Segundo Max Weber): É o monopólio do exercício legítimo da força/poder em uma sociedade; ▪ Característica do Estado (Segundo o pensador Italiano Norberto Bobbio): Universalidade e Inclusividade; ▪ Funções Fundamentais do Estado (Montesquieu): Legislativa, Executiva e Judiciária; ▪ Classificação do Estado: Unitário, Federal e Confederal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para muitos autores, forma de governo e regime político são expressões sinônimas; ▪ As formas de governo são muito variáveis, não havendo um padrão entre os Estados; ▪ Formas de governo (Classificação mais antiga, por Aristóteles): Realeza, Aristocracia, Democracia; ▪ Formas de governo (classificação de Maquiavel): República e Monarquia; ▪ Formas de governo (classificação de Montesquieu): Republicano, Monárquico e Despótico; ▪ Regimes políticos da atualidade: Parlamentarismo e Presidencialismo.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bobbio (1987), Coelho (2009), Dallari, D. A. (1998, 2013), Soares (2011)

Corroborando com a temática, Bresser-Pereira (2001, p. 6) explica que “O Estado é formado por um aparelho ou organização e pelas instituições do Estado ou seu sistema jurídico, e encabeçado por um governo”. Já o governo, pode ser

entendido pelo processo de governar, e ainda, o grupo de políticos e funcionários públicos no topo do Estado, ressaltando que a tradição anglo-americana ainda inclui no conceito a organização e as instituições do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001). O objeto do governo é a estrutura de poder existente em um Estado, além das relações entre os vários órgãos nos quais se manifestam esse poder estatal (SOARES, 2011; DALLARI, D. A.; 2013).

Isto posto, o federalismo – uma das classificações que o Estado pode receber – pode ser entendido pelo pacto, aliança e/ou divisão de poder entre um Estado-Central (União) e os estados-membros (estados)², no qual subsiste autonomia dos Estados – que têm competência constitucional própria –, distribuição territorial de poder e autoridade entre as instâncias de governo (ALMEIRA, 2001; BONAVIDES, 2015; MOHN, 2010; DALLARI, D. A., 2013). Em complemento Soares (2001) explica que o federalismo é um modelo de descentralização estatal.

A autonomia é uma importante característica do federalismo – garantida pelo art. 18 da Constituição Federal Brasileira de 1988 – representada pela tríplice capacidade de autoadministração (administrativa e financeira), auto-organização e normatização, e autogoverno (FONSECA; BASSOLI, 2007; MORAES, 2009; SILVA, 2013; SIMINI, 2017).

De maneira mais detalhada, pode-se dizer que, por capacidade de auto-organização e normatização entende-se a atribuição de competência dos membros da federação para exercerem seu poder constituinte decorrente de editar sua própria legislação; já a capacidade de autogoverno representa o poder de escolher diretamente seus governantes sem a interferência de outro ente; por fim, a capacidade de autoadministração traduz a previsão constitucional do exercício de suas competências materiais ou administrativas (SILVA, 2013).

A existência de federalismo remete a algumas particularidades, como: a existência de uma constituição, que proteja a soberania e autonomia das unidades; cláusulas que atribuam os poderes aos entes federados; um tribunal supremo (forte e independente) para dirimir conflitos; e ser uma união que não se reforma à Constituição ou às políticas sem audiência e consentimento da maioria dos estados-membros (BONAVIDES, 2015; RODDEN, 2005).

² No Brasil, a Constituição Federal de 1988, elevou os Municípios e o Distrito Federal a categoria de membros da Federação, desse modo o Brasil, excepcionalmente, é composto por três níveis federativos, o federal, o estadual e o municipal (COELHO, 2009)

Corroborando com Bonavides (2015) e Rodden (2005), Dallari, D. A. (1998, 2013) complementa que existem algumas características fundamentais do Estado Federal, sendo elas:

- A base jurídica do Estado Federal é a Constituição, não um tratado;
- Na Federação não existe direito de secessão;
- Só o Estado Federal tem soberania, os estados que ingressam na Federação perdem sua soberania no momento do ingresso;
- No Estado Federal as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na constituição, por meio de uma distribuição de competências;
- A cada esfera de competências se atribui renda própria;
- O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas;
- Os cidadãos do estado autônomo que adere à Federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior.

Dallari, D. A. (2013) e Rodden (2005) explicam que o termo Federação é originário do Latim (*foedus*) que significa pacto, aliança ou contrato, contudo para que uma união se caracterize como uma federação, esta deve apresentar algumas peculiaridades que as distinguem de meras alianças (limitadas, temporárias, que, em alguns casos, não engloba os interesses de todos os integrantes). Estado Federal, ou federalismo, é um fenômeno moderno – do século XVIII – acredita-se que o primeiro exemplo de uma união total e permanente foi a Confederação Helvética, em 1291, contudo o federalismo surgiu efetivamente em 1787, com a Constituição dos Estados Unidos da América (DALLARI, D. A., 2013).

Ainda segundo Dallari, D. A. (2013), os constituintes norte-americanos orientaram-se pelo princípio da separação dos poderes para a composição do Estado Federal, elaborando um sistema de *freios e contrapesos* com os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – independentes e harmônicos entre si, para maior eficácia do sistema. A separação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário foi incorporada ao constitucionalismo pelo filósofo iluminista Montesquieu, quando formulou a Teoria da Separação Funcional dos Poderes, no século XVIII, com o intuito de evitar que o Estado abusasse do seu poder, sendo este limitado por essa divisão, para assegurar a liberdade dos indivíduos (COELHO, 2009; DALLARI, D. A., 2013).

Conforme Almeida (2001, p.14) o federalismo ainda pode ser definido como “um conjunto de instituições políticas que dão forma à combinação de dois princípios: autogoverno e governo compartilhado (*self rule plus shared rule*)”. Complementando

a informação, para maior entendimento, Coelho (2009) explica que nos estados federativos o poder é compartilhado entre a instância nacional (União) e as instâncias subnacionais (estados federados), assim como suas funções executiva, legislativa e judiciária. Neste sentido, as instancias nacional e subnacionais, além de terem autonomia (autogoverno) para se governarem, ainda possuem poderes e governos compartilhados para que ocorra harmonia entre os entes federados, e não ocorra abuso de poder.

Moratta (2015) e Soares (2011) explicam que o Estado Federal no Brasil foi delineado em 1889 (Decreto n.º 1, editado pelo Governo Revolucionário) com o advento da República e queda da Monarquia, logo, 102 anos após a adoção pelos Estados Unidos da América.

Contudo, o federalismo brasileiro é produto (de fato) da Constituição Republicana de 1891, que foi moldada no paradigma norte-americano e complementada com base nas Constituições suíça e argentina (SOARES, 2008, 2011). Neste matiz em seu art. 1º, traz forjado *in verbis* que “a nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

Corroborando com as informações, Souza, C. (2005, p. 106) explica que nessa época a “federação foi criada a partir das 20 províncias herdadas do sistema unitário”. As províncias (da época) equivalem aos estados da atualidade. Hoje a República Federativa do Brasil, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conta com 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios distribuídos conforme observado no Gráfico 1, na [seção 2.2.1](#).

A história e evolução do federalismo brasileiro, porém, se caracteriza por períodos cíclicos, compostos de breves expansões e de longas restrições à autonomia dos entes federativos, e variações dos poderes e competências da União (MOHN, 2010). Mais de um século após a promulgação da Constituição que sancionou o federalismo no Brasil, observa-se que o país ainda enfrenta uma ordem federativa instável e incompleta, construída em face de grandes obstáculos e fatores de desconstrução (DULCI, 2002).

Aguirre e Moraes (1997) destacam que existe um conflito federativo no Brasil, abrangendo as dimensões vertical (entre União, estados e municípios) e horizontal (entre estados e entre municípios). O problema maior, causador do descompasso

federativo brasileiro, segundo Dulci (2002), Silveira (2012) e Souza, C. (2005) é a heterogeneidade e o desequilíbrio econômico entre as regiões, que enfraquece os laços inter-regionais, tendendo a fortalecer a integração regional com o exterior (entre nações), ao invés de se fortalecer regional ou nacionalmente. Silveira (2012) ainda complementa que outros determinantes da crise federativa brasileira são: a globalização da economia mundial, que diminuiu a capacidade de os estados nacionais regularem suas políticas monetária, fiscal e cambial; a carência de planejamento na condução da política nacional; a incipiente estabilização da economia brasileira; e o neoliberalismo ainda presente na economia brasileira, com ideário de privatização, desregulamentação e abertura externa.

Sendo o município o representante do estado em marcha, uma vez que é nele em sentido geográfico final que reside o povo demandante do estado-nação, sua relevância no federalismo é tratada de forma mais acurada no tópico seguinte.

2.2 O Município no Federalismo Brasileiro

O texto constitucional de 1988 reeditou o federalismo brasileiro, introduzindo novos fundamentos e restabelecendo a relação entre federação e os princípios e regras que individualizavam essa forma de estado, (SOARES, 2008). Uma significativa e singular inovação da Constituição Federal de 1988 é a inclusão do município como componente da federação, presente no art. 1º e reafirmado no art. 18º. Com isso,

O município, impulsionado pelo movimento municipalista que influenciou decisivamente o Congresso Constituinte, deixou de ser “assunto da intimidade doméstica do Estado Federado”, ao adquirir autonomia constitucional, atribuindo-se-lhe receitas próprias, maior participação no mecanismo compensatório de repartição da receita federal e o poder de auto-organização mediante elaboração de lei orgânica (SOARES, 2008, p. 323-324).

Além do *status* e da autonomia adquiridos, os municípios ainda lograram a qualidade de pessoa política, e também Poder Executivo e Legislativo próprios (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010), faltando-lhes apenas o Poder Judiciário, reservado expressamente às entidades estatais superiores (MEIRELLES, 2014). Outrossim, Meirelles (2014) assevera que na Carta Magna o município é reconhecido como entidade estatal de terceiro grau, com personalidade jurídica, governo próprio e

competência normativa. Percebe-se que o *status* adquirido pelos municípios a partir da Constituição de 1988 representou o reconhecimento da sua importância enquanto ente de fato e de direito na composição do Estado Federal.

Tomio (2005) observa que quase todas as constituições brasileiras - com exceção da Carta de 1937 - definiam os municípios como organizações políticas autônomas, porém a Constituição Federal de 1988 elevou de fato os municípios ao *status* de ente federado. O autor ainda destaca que essa situação é peculiar do Brasil, não sendo identificada em outros países, pois “na maioria das federações os municípios ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas, que delegam (ou não) diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais” (TOMIO, 2005, p. 123). Desse modo, o Brasil é a única Federação com três níveis políticos autônomos, sendo assim “uma federação *sui generis* composta por três entes federativos: o federal, o estadual e o municipal” (COELHO, 2009, p. 16), sem falar no distrital que, não obstante suas características específicas, é tratado como ente diferenciado na composição federal.

Fabriz e Ferreira (2002) corroboram que ao elevar o município brasileiro à entidade estatal, a nova Constituição concedeu a eles autonomia política, administrativa e financeira, e essa mudança na estrutura federativa do Brasil diferenciou-se da costumeira estrutura básica de um Estado Federal – caracterizada pela dualidade: União e estados federados. “Em contrapartida, foi ampliada a esfera de obrigações dos municípios na prestação de serviços públicos essenciais” (MAGALHÃES, 2008, p. 13). Assim, nas palavras de Soares (2008), a Constituição de 1988 modernizou e diversificou a repartição de competências entre os entes federados.

Os municípios na atualidade possuem atribuições eminentemente políticas e têm um largo poder de autogoverno, além disso, sua posição na Federação é de entidade político-administrativa de terceiro grau, e diferentemente das constituições anteriores, agora estão libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de renda própria para prover os seus serviços locais (MEIRELLES, 2014), tornando seu papel na Federação tão relevante quanto os demais entes.

Em complemento, Souza, C. (2005) observa, porém, que o principal problema do federalismo brasileiro é a existência de uma heterogeneidade econômica entre as regiões, sendo que nos anos de 1990 a concentração econômica regional aumentou, após leve declínio durante o Regime Militar. Somado a isso, observa-se que a

competência e a administração municipal não se restringem apenas à ordenação da cidade, mas se estendem a todo o território do município em tudo o que concerne ao bem-estar da comunidade (MEIRELLES, 2014).

Isso, por óbvio, demanda dos representantes políticos e gestores públicos atenção e eficiência redobrada na gestão pública do município, buscando sustentabilidade financeira para a prestação dos serviços à população de maneira equitativa e satisfatória. Porém, municípios pequenos podem ter maior dificuldade no que se refere à sustentabilidade financeira, devido, em pressuposto, à menor capacidade de arrecadação e à dependência de transferências externas de outros entes federados.

Nesse matiz, tem-se então que os municípios, respeitadas as competências dos demais entes estatais, são de fato a representação autônoma da materialização do Estado para o seu povo em seu território. A partir do momento em que ganharam maior autonomia constitucional como estes de federação, e conseqüentemente receberam atribuições/competências específicas a serem desempenhadas para o cumprimento da função do Estado perante a sociedade.

2.2.1 Origem e Evolução dos Municípios

Segundo Meirelles (2014), o município brasileiro pode ser conceituado sob três aspectos: sociológico, político e jurídico. No aspecto sociológico, representa o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses e afetividades comuns, que se reúnem para satisfazer necessidades individuais. No aspecto político, é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias, governo autônomo, ligado ao estado-membro por laços constitucionais. Já no aspecto jurídico, o município é pessoa jurídica de direito público interno, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações.

No mesmo trilhar, Meirelles (2014, p. 33) assevera ainda que “o município como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos”. Nos ensinamentos do referido autor os municípios (*municipium*) se dividiam em duas categorias: *municipia caeritis* e *municipia foederata*, conforme maior ou menor autonomia dentro do direito vigente (*jus italicum*). Seu governo era eleito por homens

livres, cidadãos dos municípios, e a administração era efetivada por um colégio de dois a quatro magistrados investidos de supremo poder e da administração da justiça. Ainda, integravam o governo: o encarregado da arrecadação e o da fiscalização dos negócios públicos, o defensor da cidade, os notários, e os escribas. Registre-se ainda que as leis locais emanavam de um Conselho Municipal constituído por cidadãos do município com funções assemelhadas às do Senado Romano (MEIRELLES, 2014). Desse modo o autor ainda leciona que,

No ano 79 uma lei de Júlio César – Lex Julia Municipalis – estendeu esse regime a todas as colônias da Itália, e mais tarde [...] o mesmo sistema de governo foi adotado nas províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica. Assim, o regime municipal chegou à França, Espanha e Portugal, e paulatinamente se foi modificando [...]. [...] Como o município romano, a comuna portuguesa passou a desempenhar funções políticas e a editar suas próprias leis, de par com as atribuições administrativas e judicantes que lhe eram reconhecidas pelos senhores feudais (MEIRELLES, 2014, p. 34)

Desse modo, percebe-se que os municípios representavam de certa forma a descentralização do Senado Romano, pois eram estruturados e detinham atribuições e funções, sendo que os cidadãos (*cives municipales*), como partes interessadas, participavam ativamente da escolha dos governantes, além de participarem dos Conselhos Municipais.

Analisando a atualidade desses entes federados, Meirelles (2014, p.35) destaca que do passado para os municípios “restou apenas a tradição romana dos *edis*³ e dos medievais *Conselhos dos Homens Livres*, hoje modernizada na *Câmara de Vereadores*, representativas da comunidade local e fiscalizadoras do Executivo Municipal”. No Quadro 4 é possível observar a evolução da autonomia dos municípios nas constituições brasileiras.

³ Vereador, membro da Câmara Municipal, magistrado que tinha a seu cargo vários serviços urbanos na Roma antiga.

Quadro 4 – O município nas Constituições Brasileiras

Constituição	O Município
1824 “Constituição da Mandioca” /“Constituição Imperial”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Foram instituídas Câmara Municipais (corporações meramente administrativas) em todas as cidades e vilas; ▪ As municipalidades não passavam de uma divisão territorial sem influência política e sem autônima na gestão; ▪ Ocorria uma estrita subordinação administrativa e política aos presidentes das províncias; ▪ As províncias mantinham a centralização econômica, política e administrativa e não confiavam nas administrações locais; ▪ Lei 16/1834 - tendeu a descentralização, mas subordinou as municipalidades às Assembleias Legislativas Provinciais em questões de exclusivo interesse local; ▪ Não havia prefeito (o cargo só foi criado em 1835 pela lei 18), exercia parcialmente a atribuição o procurador (mero empregado da Câmara); ▪ Havia nove vereadores, um porteiro e um ou mais fiscais.
1891	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil (sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia); ▪ Havia centralismo, opressão do coronelismo e incultura do povo; ▪ Os prefeitos eram eleitos ou nomeados pelo governo estadual, ao desejo do “coronel”; ▪ Não havia qualquer garantia democrática.
1934	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teve para o municipalismo o sentido de renascimento; ▪ Inscreveu como princípio constitucional a <u>autonomia</u> do município; ▪ Discriminou as <u>rendas</u> pertencentes ao município; ▪ Conferiu aos municípios autonomia para eleger seus prefeitos e vereadores, com exceção das capitais, das estâncias hidrominerais que eram nomeados pelos governadores; ▪ Pela breve vigência da Constituição de 1934 não foi possível uma apreciação segura dos resultados das inovações introduzidas na esfera municipal.
1937	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Com o golpe ditatorial (10.11.1937), o Estado Novo (misto de corporativismo e socialismo) caracterizou-se pela concentração de poder no Executivo (nas mãos do seu instituidor); ▪ Feriu a autonomia municipal, cassou a eletividade dos prefeitos (só concedeu aos vereadores); ▪ Manteve a discriminação das rendas municipais nos moldes da constituição anterior; ▪ As municipalidades só tinham funções deliberativas próprias, funções executivas incumbiam ao prefeito (que governava discricionariamente), nomeado pelo governador; ▪ Todas as atribuições municipais enfeixavam-se nas mãos do prefeito e acima dele pairava o soberano Conselho Administrativo estadual; ▪ Instituiu-se um sistema de subalternidade nacional; ▪ No regime de 1937 as municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial; ▪ Não havia qualquer respiradouro para manifestações locais em prol dos municípios; ▪ Não se permitia colaboração de qualquer órgão local de representação popular.
1946	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O Movimento das Forças Armadas de 29.10.1945 depôs o governo ditatorial e renasceu o ideal democrático; ▪ O municipalismo ganhou corpo, ficou assegurada autonomia política, administrativa e financeira (pela eleição dos prefeitos e vereadores; administração própria); ▪ Os novos legisladores promoveram equitativa distribuição dos poderes e descentralizaram a administração (União, estados-membros e municípios); ▪ As fontes de rendas públicas (impostos, contribuições de melhorias, taxas) dos municípios também vinham discriminadas (nos arts. 29 e 30 da Constituição), para que o legislador não modificasse seu destino; ▪ O município integrou o sistema eleitoral e dispôs seus órgãos (Legislativo e Executivo) em simetria com os poderes da nação;

Continua

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O município ganhou participação em alguns tributos estaduais e da União; ▪ Manteve o princípio dos poderes enumerados (delineando o que compete e o que é vedado à União, ao estado e ao município).
1967	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Foi caracterizada pelo sentido centralizador de suas normas e pelo reforço de poderes do Executivo, em decorrência do Regime Militar instaurado em 1964; ▪ Mantiveram o Regime Federativo e asseguraram a autonomia estadual e a municipal (eleição direta, administração própria, decretação e arrecadação de tributos e aplicação de suas rendas, organização de serviços públicos locais), embora em termos mais restritos que as anteriores; ▪ Tornou obrigatória a nomeação de prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos municípios declarados de interesse da segurança nacional. Sujeitou a nomeação de vereadores aos limites e critérios estabelecidos em lei. Ampliou os casos de intervenção do Estado nos municípios. Limitou o número de vereadores. Impôs fiscalização financeira, com controle interno da prefeitura e controle externo da Câmara Municipal com auxílio do Tribunal de Contas. Limitou a criação de Tribunais de Contas; ▪ Discriminou os impostos municipais – reduzindo-os ao IPTU e ISS. Manteve a faculdade de instituir e arrecadar taxas e contribuições de melhoria, dentro dos limites estabelecidos. Vedou a instituição de empréstimo compulsório e criou restrições ao endividamento externo e interno; ▪ Deu participação aos municípios no produto de impostos da União e do Estado: No Fundo de Participação dos Municípios (art. 25, II, e §§ 1º e 2º); no imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; no imposto sobre energia elétrica; no imposto sobre minerais do país; no Imposto sobre Circulação de mercadoria (que, porém, criou grande disparidade entre municípios industrializados e de predominância agrícola); ▪ A modificação do sistema tributário nesta Constituição teve o mérito de distribuir melhor a renda pública entre as três entidades estatais, e corrigiu sérias distorções da tributação municipal; ▪ Determinou que a emancipação de municípios, ainda que efetuada por lei estadual, obedeceria a requisitos definidos em lei complementar.
1988	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integrou o município na Federação como entidade de terceiro grau (arts. 1º e 18); ▪ Ampliou a autonomia municipal no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica; ▪ Extinguiu a nomeação de prefeitos de qualquer município, manteve a eleição direta para vereadores e vedou a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais; ▪ Deu ao município competência comum com a União, estados e Distrito Federal (especificadas no art. 23), além da competência privativa para algumas matérias (art. 30), dentre elas a de “legislar sobre assuntos de <i>interesse local</i>”; ▪ No que concerne aos tributos, ampliou a competência impositiva e aumentou a participação nos impostos partilhados; ▪ Os municípios foram especialmente beneficiados por meio da ampliação dos recursos do Fundo de Participação de Municípios (FPM).

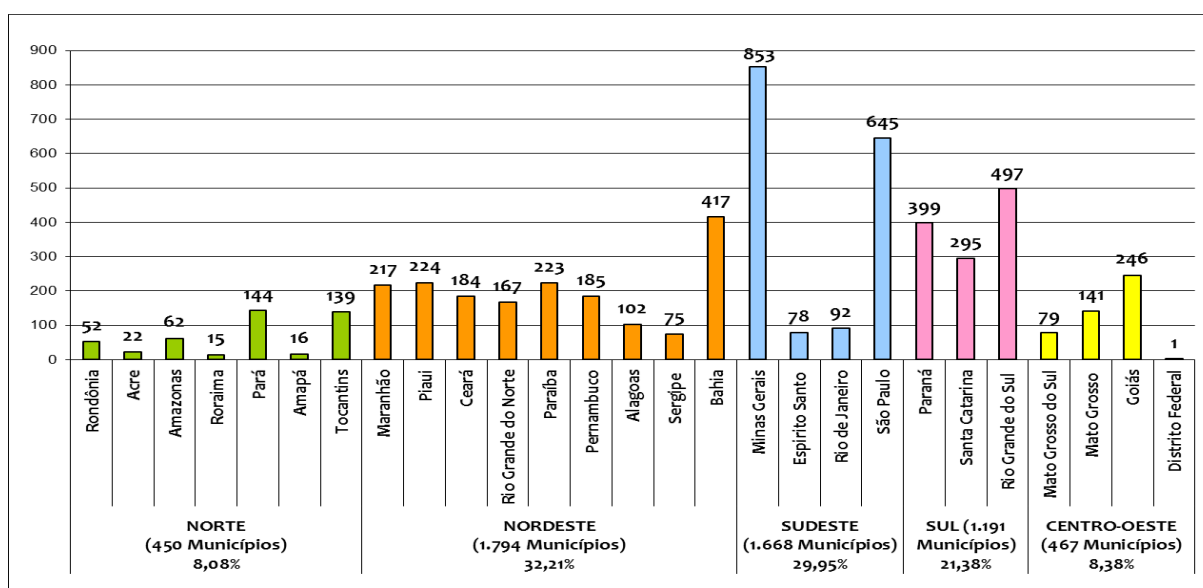
Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brandt (2010); Felisbino (2012) e Meirelles (2014)

Na evolução constitucional, não obstante as constituições brasileiras basearem seus textos na autonomia municipal, o conceito de município sofreu diversas variações com o passar do tempo e dos regimes, “que ora alargavam, ora comprimiam suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira, ou reduzindo-o à corporação meramente administrativa” (MEIRELLES, 2014, p. 45). Neste contexto, a Constituição de 1988 é um marco para a autonomia desses entes, pois nela o município foi

promovido a ente federado, compondo o Estado Federal como entidade de terceiro grau.

O Brasil possui atualmente 5.570 municípios, distribuídos em cinco regiões, 26 estados e o Distrito Federal, conforme se vê no Gráfico 1. O estado com o maior número de municípios é Minas Gerais (853), diferente de Roraima e Amapá, os menores estados em número de municípios, que são divididos em apenas 15 e 16 municípios respectivamente. O Estado do Paraná – objeto deste estudo – conta com 399 municípios atualmente.

Gráfico 1 – Distribuição dos Municípios no Brasil

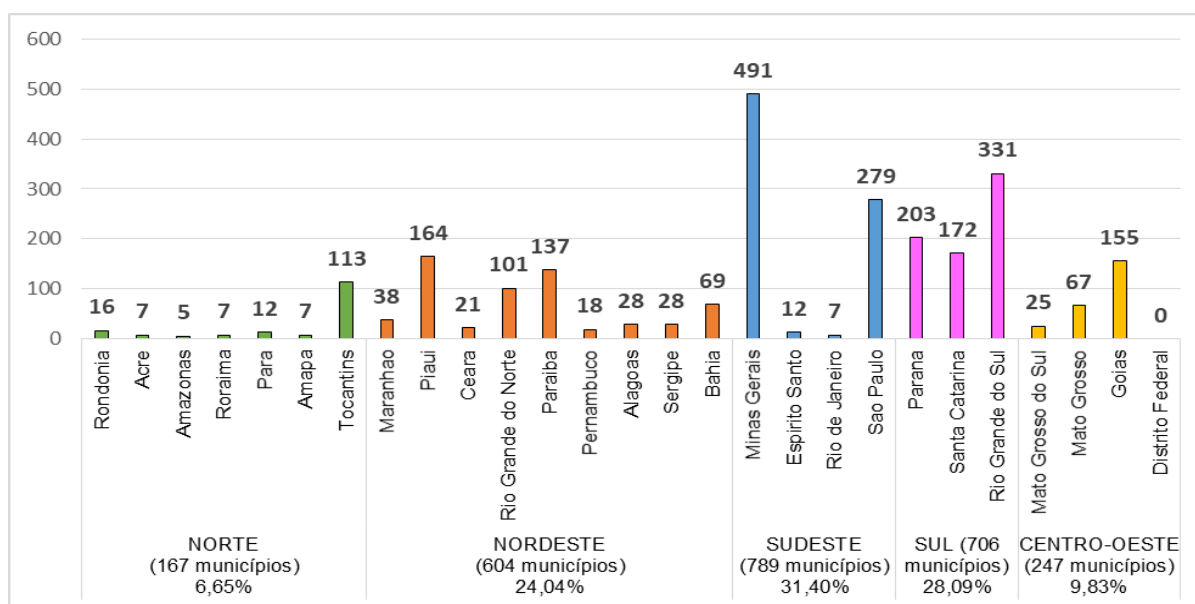


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IGBE (2018)

Considerando a divisão por regiões, percebe-se que a região nordeste é a que possui o maior número de municípios, 32,21% do total, porém é a região com o maior número de estados (nove). As regiões Sudeste e Sul possuem um número considerável de municípios, 29,95% e 21,38% do total, levando em conta que são divididas em apenas quatro e três estados, respectivamente. Já as regiões que possuem o menor número de municípios são Norte (8,08%) e Centro-Oeste (8,38%).

Em se tratando dos municípios de pequeno porte, com até 10 mil habitantes, observa-se, conforme Gráfico 2, que a maior parcela está concentrada na região Sudeste (31,40%), depois na região Sul (28,09%) e na sequência, na região Nordeste (24,04%).

Gráfico 2 – Distribuição dos Pequenos Municípios (com até 10 mil habitantes) no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IGBE (2018)

Contudo, proporcionalmente ao total de municípios, a região com o maior número de pequenos municípios (sob o critério de até 10 mil habitantes) é o Sul, onde 59,28% dos municípios possuem até 10mil habitantes, em seguida aparece a região Centro-Oeste, com 52,89% dos municípios sendo de pequeno porte, depois a região Sudeste - 47,30%, região Norte – 37,11%, e por último a região Nordeste, em que 33,67% dos municípios são pequenos. Conforme descrito no Quadro 5.

Quadro 5 – Proporção de pequenos municípios (com até 10 mil habitantes) por região

REGIÃO	NORTE	NORD.	SUDES.	SUL	CENTRO-OESTE	BRASIL
Total de Municípios	450	1794	1668	1191	467	5.570
Munic. com até 10mil./hab.	167	604	789	706	247	2.513
Proporção	37,11%	33,67%	47,30%	59,28%	52,89%	45,12%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IGBE (2018)

Considerando os dados individuais dos estados, o Tocantins é o que possui o maior percentual de pequenos municípios, representando 81,29% do total, em seguida o Estado do Piauí apresenta um percentual de 73,21%, e Rio Grande do Sul, 66,6%. Os dados dos demais estados podem ser observados no Quadro 6.

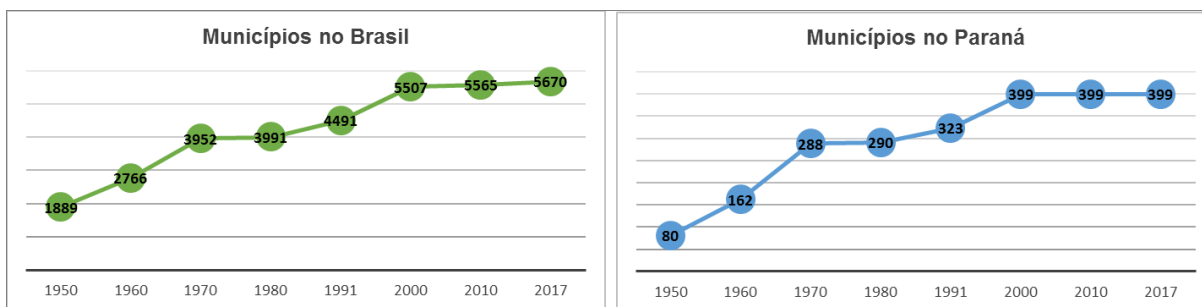
Quadro 6 – Proporção de Pequenos Municípios por Estado Brasileiro

Estado / Distrito	Total de Municípios	Pequenos municípios (até 10 mil habitantes)	Proporção
Distrito Federal	1	0	0,00%
Rio de Janeiro	92	7	7,61%
Amazonas	62	5	8,06%
Pará	144	12	8,33%
Pernambuco	185	18	9,73%
Ceará	184	21	11,41%
Espírito Santo	78	12	15,38%
Bahia	417	69	16,55%
Maranhão	217	38	17,51%
Alagoas	102	28	27,45%
Rondônia	52	16	30,77%
Mato Grosso do Sul	79	25	31,65%
Acre	22	7	31,82%
Sergipe	75	28	37,33%
São Paulo	645	279	43,26%
Amapá	16	7	43,75%
Roraima	15	7	46,67%
Mato Grosso	141	67	47,52%
Paraná	399	203	50,88%
Minas Gerais	853	491	57,56%
Santa Catarina	295	172	58,31%
Rio Grande do Norte	167	101	60,48%
Paraíba	223	137	61,43%
Goiás	246	155	63,01%
Rio Grande do Sul	497	331	66,60%
Piauí	224	164	73,21%
Tocantins	139	113	81,29%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE (2018)

Há menos de 70 anos o número de municípios era três vezes menor no país, o que representa um aumento de quase 300% entre os anos de 1950 e 2017, como pode ser observado no Gráfico 3. Nesta evolução “uma característica marcante das emancipações nas duas últimas décadas é o pequeno contingente populacional dos novos municípios criados” (BOUERI et al, 2013, p. 223), pois no último censo do IBGE, em 2010, 45,12% dos municípios tinham até 10.000 habitantes, e 23,28% deles tinham menos de 5.000 habitantes.

Gráfico 3 – Evolução do número de municípios no Brasil e no Paraná de 1950 a 2017



Fonte: Adaptado de Séries Históricas e Estatísticas do IBGE (2018)

O Estado do Paraná é dividido atualmente em 399 municípios, porém na década de 50 este número era de apenas 80, o que representa um aumento de 499% em 67 anos. Percebe-se que entre os anos de 1950 e 1970 houve um grande aumento nas emancipações, ocorrendo um período de menor intensidade entre 1970 e 1980, sendo que após os anos 90 as emancipações voltam a se intensificar, estabelecendo a marca de 399 municípios no ano 2000, permanecendo assim até 2018, data da elaboração deste trabalho.

O comportamento das emancipações seguiu a tendência nacional, visto que o início do processo de emancipação municipal no Brasil ocorreu por volta da década de 1930, se intensificou nas décadas de 1950 e 1960, porém o processo foi restringido pelos governos militares entre 1970 e 1980, mas após o término do Regime Militar em 1985 as emancipações se intensificaram novamente (MAGALHÃES, 2008).

Diante deste cenário é possível justificar a motivação da grande proliferação destes pequenos municípios? Alguns autores tentam explicar esse fenômeno, seja a partir da teoria econômica, até motivações políticas ou orçamentárias. Nesta linha de raciocínio Bonilha (2016, p. 19) afirma que

É possível atribuir o mais recente movimento emancipacionista em território brasileiro ao período pós-promulgação da Constituição de 1988, na qual o município teve sua expressão política majorada, tendo sido elevado à condição de ente federado, em paridade formal com a União, os estados e o Distrito Federal. Acompanhando seu recém adquirido caráter político, os municípios também tiveram sua configuração econômica expandida, em especial pelo gradativo aumento nas porcentagens previstas para a transferência governamental constitucional da União ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Ademais, Gomes e Dowell (2002) corroboram com a afirmação de que com a descentralização política implementada com a promulgação da Constituição de 1988, os distritos se emancipam, tornando-se municípios, por dois motivos: (i) porque suas

populações e elites políticas percebem que podem fazê-lo, ou seja, porque a descentralização política lhes deu uma parcela de poder; e (ii) porque isso lhes aumenta o *status* – e os recursos financeiros, priorizando o território ao invés do número de pessoas.

Já Boueri et al (2013) afirmam que uma motivação para a emancipação é que a descentralização é mais adequada na identificação das necessidades da população, pois os prefeitos de pequenos municípios teriam mais informações sobre os cidadãos e suas necessidades, e estas, por envolverem um grupo menor de pessoas, seriam mais homogêneas, tornando assim mais fácil ajustar políticas públicas.

Por outro lado, Boueri et al (2013, p. 224) também analisam que um ponto negativo da criação de pequenos municípios gira em torno do fato de que

[...] as economias de escala estão associadas a custos fixos de cada Ente Federativo e indivisibilidades na função de produção de bens públicos. Um município, independentemente do seu tamanho, demanda estrutura executiva (prefeitos, secretários e assessores) e legislativa (vereadores) mínimas. O planejamento, a execução de políticas públicas e a prestação de contas exigem quadro técnico adequado, que pode ser difícil de custear em uma pequena prefeitura. Problemas de externalidades estão associados a políticas públicas cujos impactos extrapolam os limites do Ente Federado.

Desse modo, quanto menor o município maior a dificuldade em relação à manutenção da estrutura administrativa e legislativa mínima para sua sustentabilidade. Somado a isso, outros diagnósticos desfavoráveis aos governos menores são: a menor capacidade fiscal, o elevado grau de endividamento, o balanço negativo nas contas públicas e a dificuldade na prestação de serviços (BONILHA, 2016). Henrichs, Cavalcante e Nascimento (2014) complementam que se de um lado a emancipação aproxima a população do governo, o que sugere uma melhora no serviço prestado, de outro pode haver uma oneração do ente municipal, o que o torna dependente financeiramente de transferências de outros órgãos e bloqueia o desenvolvimento humano.

Henrichs, Cavalcante e Nascimento (2014, p.2) explicam ainda que uma possível falha nesse processo é que a inovação constitucional “abriu frente para a fragmentação do território brasileiro sem, no entanto, guardar a fixação de critérios rígidos que condicionassem a criação de municípios autossustentáveis, especialmente do ponto de vista financeiro”. Assim, os parlamentos estaduais não possuem um padrão de regulamentação/critérios a seguir, quando se trata da criação

de novos municípios, o que acaba por oscilar grau de rigor de cada estado perante o tema.

Apesar da onda da municipalidade, aparentemente o processo de criação de municípios parece ter sofrido uma paralisação a partir da promulgação da Emenda Constitucional número 15, de 12 de setembro de 1996, que modificou o artigo 18⁴ da Constituição Federal (BRANDT, 2010; GOMES; DOWELL, 2002). Porém não existe certeza quanto a isso, pois municípios podem ter sido criados sem que órgãos como o IBGE e o Tribunal de Contas da União tenham sido informados (GOMES; DOWELL, 2002).

Dallari, A. A. (1993) explica que anteriormente à Constituição Federal de 1988 a criação de novos municípios era regida pela Lei Complementar Federal n.º 01 (de 09/11/1967) e somente poderia ocorrer no ano imediatamente anterior ao das eleições municipais, com rígidas condições. A partir da Constituição Federal de 1988, e com a Emenda 15 de 1996, a criação de novos municípios deve ser feita com base em lei estadual e cada município edita sua própria lei orgânica, como determina o parágrafo 4º do art. 18 suso descrito. Além disso, um importante passo dado com a Emenda foi a determinação de Estudos de Viabilidade Municipal, alguns requisitos que devem compor os estudos são as análises sob as dimensões econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental (FERNANDES et al, 2015).

Na mesma direção Paloni (2008, p. 91) ressalta que “o Estudo de Viabilidade Municipal é uma demonstração de amadurecimento das instituições e do federalismo brasileiro”. Apesar disso, ainda não existe uma regulamentação, conforme previsto na Emenda n.º 15, e nem critérios definidos para o Estudo de Viabilidade que regerão a criação de novos municípios (BRANDT, 2010).

Registre-se que no ano de 2015 tramitou o Projeto de Lei do Senado n.º 199/2015 dispondo sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, sendo aprovado por 57 votos favoráveis e 9 contrários no Senado, porém o projeto foi remetido à Câmara dos Deputados em agosto do mesmo ano e ainda não

⁴ A partir da Emenda Constitucional número 15, o artigo 18 passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 18.[...] § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei” (BRASIL, 1996).

foi votado naquela casa legislativa. Nesta senda então ainda não existe lei nacional disciplinando previamente a organização dos municípios nascituros.

Antes disso, Cioatto e Boff (2017) explicam que tramitaram dois projetos de lei no Congresso que foram vetados integralmente pela Presidência da República, o PL n.º 426/2008 (que já era um substituto do Projeto de Lei do Senado n.º 098/02, com várias alterações) vetado conforme mensagem de veto n.º 505 em 2013, e o PL n.º 104/2014 (n.º 397/14 complementar na Câmara dos Deputados), vetado conforme mensagem de veto n.º 250 em 2014. Os vetos da presidente

[...] basearam-se em uma análise do Ministério da Fazenda apontando riscos de desequilíbrio nos cofres públicos, com custos estimados em nove bilhões de reais mensais somente com a implementação do novo aparelho administrativo. O crescimento das despesas não seria acompanhado de suficientes receitas, causando negativos impactos na sustentabilidade e na estabilidade macroeconômica (CIOATTO; BOFF, 2017).

Menos de dois anos depois, na tentativa de aprovação da nova proposta, o PLS 199/2015 resgata o projeto anterior, com as exigências de viabilidade para a criação de municípios e limite de quantitativo populacional por região⁵, porém, não aborda o impacto que os novos municípios gerariam no orçamento público sem a respectiva previsão de receita e os demais riscos de desequilíbrio nos cofres públicos (CIOATTO; BOFF, 2017).

2.2.2 Repartição de Competências e Funções Federativas

Uma das exigências e características fundamentais do Estado Federal é a distribuição de competências, cujas atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na constituição, para assegurar a autonomia e o convívio dos entes que o compõe (BERCOVICI, 2008; BONAVIDES, 2015; DALLARI, D. A., 2013; HORTA, 1991). Assim, não existe hierarquia entre os entes federados, mas sim competência determinada para cada esfera de poder, e ao se abordar assuntos de uma unidade federada esta é que pode legislar sobre a matéria (DALLARI, D. A., 2013).

⁵ Regiões Norte e Centro-Oeste: 6 mil habitantes; região Nordeste: 12 mil habitantes; e regiões Sul e Sudeste: 20 mil habitantes (CIOATTO; BOFF, 2017, p. 287)

A Constituição Federal é quem dita os limites das competências da federação e de seus membros. Desse modo a Carta Magna e a Repartição de Competências têm uma relação causal: havendo uma Constituição – documento de fundação jurídica do Estado Federal – deve nela constar, necessariamente, a repartição das competências (BONAVIDES, 2015; HORTA, 1991).

A repartição de competência dos entes federados brasileiros está delimitada na Constituição Federal de 1988, capítulo II, artigos 21 a 25 e 30. Meirelles (2014) explica que desde a proclamação da república as constituições brasileiras adotaram o sistema de competências ou poderes reservados ou enumerados, para a União e municípios, e os remanescentes para os estados. No Quadro 7 são conceituados os tipos de poderes e competências para maior entendimento.

Quadro 7 – Classificação dos Poderes e Competências federativas

Poder / Competência	Conceito
Poderes reservados ou enumerados	São enumerados na constituição como pertencentes à União e aos municípios
Poderes remanescentes (Estados)	Todos os poderes que não estão reservados expressa ou implicitamente à União e aos municípios
Poderes explícitos	Literalmente expressos no texto constitucional (ex. art. 21 e 22 para a União, art. 30 para os municípios)
Poderes implícitos	Resultam como consequência lógica e necessária de um poder explícito ou dos princípios adotados pela Constituição
Competência comum	A que cabe às quatro entidades estatais para solucionar matérias que estejam nas suas atribuições institucionais

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Meirelles (2014)

Na mesma linha de discussão Meirelles (2014) ainda leciona que a Constituição Federal estabeleceu três esferas de competências, deixando para os municípios e União apenas poderes enumerados (somados os que deles derivarem de maneira implícita), e não deixando poderes remanescentes, como ocorre para os estados. Pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 modernizou e diversificou a repartição de competências entre os entes federativos, a qual ficou distribuída conforme exposto no Quadro 8.

Quadro 8 – Repartição de competências dos entes federativos na CF de 1988

COMPETÊNCIA	DISPOSITIVOS
Competências Legislativas	a) Competências legislativas privativas da União: art. 22, I a XXIX; b) Competências legislativas remanescentes dos estados (poderes reservados): art. 25 § 1º; c) Competências de legislação concorrente à União, estados-membros e Distrito Federal: art. 24, I a XVI, §§ 1º a 4º, se constitui em técnica de repartição vertical de competências (de normas gerais da União e normas particulares pelos estados);
Competências Administrativas	a) Competências administrativas exclusivas da União: art. 21, I a XXV, deferidas à atuação política e administrativa das autoridades administrativas federais; b) Competências administrativas comuns da União, estados-membros, Distrito Federal e municípios: art. 23, I a XII, parágrafo único, condensam matérias não exclusivas, paralelas ou cumulativas; c) Competências administrativas dos municípios: art. 30, I a IX

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Horta (1991), Meirelles (2014), Soares (2011) e Tomio, Ortolan e Camargo (2010)

Bercovici (2008) corrobora que as competências concorrentes, elencadas no art. 24 da CF/88, representam a materialização da coordenação⁶ na repartição de poderes, pois, nesta situação, União e estados-membros concorrem em uma mesma função, todavia com âmbito e intensidade distintos.

Tomio, Ortolan e Camargo (2010) lecionam que o Brasil (comparado com países como Alemanha, Áustria, Suíça, Argentina, Austrália, Estados Unidos e Índia) é uma das federações mais centralizadas, com relação à distribuição de competências. E evidenciam ainda que

O relativo papel legislativo dos estados verifica-se no grupo das competências econômicas, sobretudo, devido ao poder paralelo de legislar sobre questões de direito administrativo, orçamentário e tributário. Contudo, nesse âmbito a execução dessas competências é preponderantemente federal. [...] O Brasil é mais descentralizado quanto às competências administrativas de soberania e políticas públicas do que quanto às competências para legislar sobre estas matérias, que são centralizadas no âmbito federal (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010, p. 97).

Cabe ressaltar que o debate deve ir além da descentralização e centralização, buscando a reflexão de “qual descentralização” e “para que (e para quem) descentralizar”, procurando evitar o desequilíbrio regional das condições sociais de vida (BERCOVICI, 2008).

Neste contexto, Bercovici (2008, p.8) ainda corrobora que “o grande objetivo do federalismo é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional”. A

⁶ “[...] procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos” (BERCOVICI, 2008, p. 3)

cooperação entre os entes federados é materializada na Constituição Federal brasileira no seu art. 23, que trata das competências comuns em que todos os entes devem colaborar para a execução dessas tarefas determinadas pela Constituição (BERCOVICI, 2008).

Considerando que os municípios são o objeto do presente estudo, no Quadro 9 são elencadas as competências atribuídas a este ente federado na Constituição de 1988. As competências dos demais entes podem ser consultadas no [Apêndice B](#).

Quadro 9 – Competências dos municípios no federalismo brasileiro

COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS
<p>Art. 30. [...] I - legislar sobre assuntos de interesse local;</p> <p>II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;</p> <p>III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;</p> <p>IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;</p> <p>V - organizar e prestar, diretamente ou sob-regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;</p> <p>VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;</p> <p>VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população;</p> <p>VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;</p> <p>IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.</p>
COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS COMUNS DA UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS
<p>Art. 23. É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:</p> <p>I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;</p> <p>II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;</p> <p>III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;</p> <p>IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;</p> <p>V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;</p> <p>VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;</p> <p>VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;</p> <p>VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;</p> <p>IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;</p> <p>X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;</p> <p>XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;</p> <p>XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.</p> <p>Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (1988)

Observa-se que o termo **Interesse Local**, presente no artigo 30, pode ser caracterizado como a predominância (e não exclusividade) do interesse do município sobre o dos entes superiores – estados-membros e União – podendo citar como exemplos de campos de ação onde emergem assuntos de interesse local: a Lei Orgânica Municipal; a eleição de prefeitos e vereadores; tributação inerente aos entes municipais; a organização e serviços públicos; entre outros (MEIRELLES, 2014).

Do rol de competências dos municípios, destacam-se os itens grifados, por fazerem parte da delimitação deste estudo, conforme detalhado na [seção 3.1](#). Saúde e educação, além de se tratarem de questões de competência dos municípios, são dimensões avaliadas para o cálculo do Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal, por isso são as atribuições de maior relevância para o desenvolvimento deste estudo.

Com base no Quadro 9 é possível perceber a importância dos municípios para a materialização do Estado. Gerigk e Clemente (2011, p.515) defendem que na estrutura federativa do Brasil os municípios “têm papel de destaque, pois são vistos como os que mais bem podem atender às demandas da população, por estarem mais próximos de seus problemas e, supostamente, de suas soluções”. Arrisca-se afirmar que o município é o ente federativo que mais se aproxima do cidadão – de maneira prática – no cumprimento das funções típicas de governo de maior demanda da população (como saúde e assistência, educação básica, transporte, etc.). Desta maneira, o município é o *lócus* da vida cotidiana.

2.3 Finanças Públicas

As Finanças Públicas de um país estão relacionadas a quatro áreas afins, sendo elas a receita (obter), a despesa (despender), o orçamento (gerir) e o crédito público (criar), e orientam-se para a obtenção, distribuição, utilização e controle dos recursos financeiros do Estado, sendo sua principal característica o caráter intervencionista do Estado – por meio da utilização e personificação dos tributos (MATIAS-PEREIRA, 2010b). Por isso os governos e instituições existem e são necessários, para regular o funcionamento de uma sociedade (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

O objetivo basilar das finanças públicas está relacionado ao estudo da atividade fiscal, para explicar os fenômenos ligados à arrecadação e à distribuição de recursos

para o provimento dos serviços públicos de responsabilidade do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

Kohama (2013) explica que a Lei Complementar n.º 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas, deixando claro em seu artigo primeiro que os governos devem utilizar uma ação planejada e transparente na gestão fiscal.

Um instrumento de controle das finanças públicas governamentais é o Orçamento Público, aliás, esta foi a função inicial da origem do orçamento, apesar de que no Brasil essa ainda é a sua ênfase, como por exemplo na cobrança de prévia aprovação das receitas e despesas do governo e a posterior prestação de contas pelos responsáveis (SANTOS, 2001).

2.3.1 Orçamento Público

O Orçamento é um instrumento crucial de governo, podendo ser considerado o principal documento de políticas públicas, pois é por meio dele que são selecionadas as prioridades, as decisões sobre os gastos dos recursos arrecadados, e a distribuição entre os diferentes grupos sociais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005). Ao longo do tempo o conceito de Orçamento Público sofreu consideráveis modificações, gerando novas necessidades para a sociedade – demandante de muito mais recursos – e a necessidade de controles mais eficientes por parte dos gestores – para o atendimento dessas demandas (OLIVEIRA; PISA; AUGUSTINHO, 2016).

Oliveira e Albuquerque (2014, p. 60) destacam que a Lei n.º 4.320 “é a norma de maior relevância em discussão e elaboração orçamentária que, não obstante sua ‘antiguidade’ temporal é ainda contemporânea nessa matéria”, e a Lei Complementar n.º 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também “merece todo o destaque na matéria, sendo reconhecida como um ‘divisor de águas’ na gestão fiscal do Estado brasileiro nos três níveis federados”.

Neste contexto, Oliveira e Albuquerque (2014) ainda destacam que o Orçamento Público é considerado um instrumento político e de gestão, tendo em vista a sua aplicabilidade como subsídio às tomadas de decisão dos gestores públicos/governantes, e a sua estrita relação com o planejamento, na busca do

objetivo fim do bem comum dos cidadãos. Destacando-se que o bem-estar da coletividade é uma responsabilidade fundamental do governo (KOHAMA, 2013).

Matias-Pereira (2010b) corrobora que o Orçamento Público tem por função permitir: (i) a (re)avaliação periódica dos objetivos e fins do governo; (ii) a avaliação comparativa de funções e programas (entre si); (iii) facilitar o análise da função total e os custos do governo em relação ao setor privado. E complementa que o sistema orçamentário moderno se fundamenta sob três funções básicas: planejamento, gerência e controle.

Segundo Kohama (2013) o Orçamento Público deve ser concebido e executado por meio de um ciclo, o Ciclo Orçamentário, composto de quatro fases:

- 1) **Elaboração:** em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- 2) **Estudo e aprovação:** de competência do Poder Legislativo;
- 3) **Execução:** é a concretização anual dos objetivos e metas, e implica a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros; e
- 4) **Avaliação:** ocorre simultaneamente à fase de execução, e deve ser ativa, orientar a execução e fixar as futuras programações.

Além disso, existem alguns princípios orçamentários que balizam a elaboração do orçamento, os quais podem ser observados no Quadro 10.

Quadro 10 – Princípios Orçamentários

PRINCÍPIO	CONCEITO
Unidade	O orçamento deve ser uno, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento. Consta no art. 2º da Lei n.º 4.320/64. Ressalta-se que múltiplos orçamentos são elaborados de forma independente, entretanto todos em consolidação, para o conhecimento do desempenho global das finanças públicas. A CF/88 aborda a composição do orçamento anual, dividido em: a) orçamento fiscal; b) orçamento de investimento das empresas estatais; e c) orçamento das entidades da seguridade social.
Universalidade	Devem estar incluídos no orçamento todos os aspectos do programa de cada órgão. Ou seja, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas do Estado, regra indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas. Consta no arts. 2º, 3º e 4º da Lei n.º 4.320/64, e § 5º do art. 165 da CF/88.
Orçamento Bruto	Determina que todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. A lei n.º 4.320/64 consagra este princípio em seu art. 6º.
Anualidade ou Periodicidade	O orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, utiliza-se convencionalmente como critério o período orçamentário de um ano. Desde a Lei n.º 4.320/64 passou-se a exigir que os orçamentos anuais fossem complementados com projeções plurianuais no âmbito de investimentos. A CF/88 manteve a anualidade do orçamento e trouxe a figura do Plano Plurianual, em seu artigo 165.
Não afetação das receitas	Apesar de não ser considerado como um dos princípios clássicos concebidos a partir do interesse parlamentar é uma imposição do bom senso, com a exigência de que as receitas não sofram vinculações, desse modo nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e

Continua

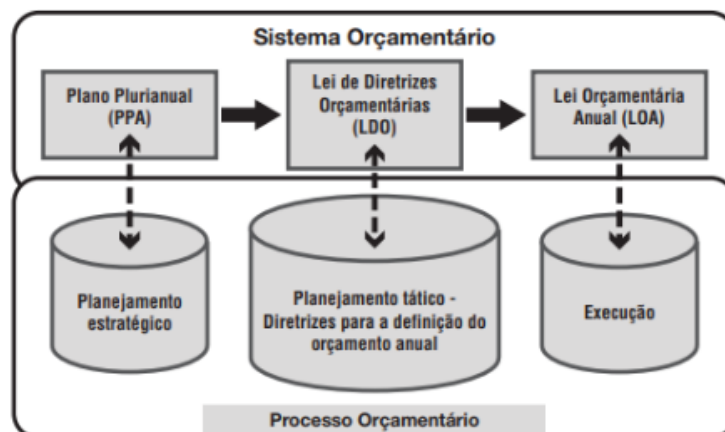
	determinados gastos. Relativos aos impostos e às vinculações, o princípio está consagrado no art. 167 da CF/88.
Discriminação ou Especialização	As receitas e despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, sendo possível identificar a origem dos recursos e sua aplicação. O princípio consta no art. 5º da Lei n.º 4.320/64. É recomendável que as entidades públicas devem adotar classificações orçamentárias com grau de classificação além daquele fixado pela lei.
Exclusividade	Devem estar incluídos no orçamento exclusivamente assuntos que lhe sejam pertinentes, ou seja, no orçamento deve conter apenas matéria financeira, não devendo conter dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa. Esse princípio surgiu para impedir que a lei do orçamento fosse utilizada como meio de aprovação de matérias alheias às questões financeiras. O princípio aparece no § 8º do art. 165 da CF/88.
Clareza	O Orçamento Público deve apresentar uma linguagem clara, ordenada, completa e compreensível a todas aquelas pessoas que precisam manipulá-lo.
Publicidade	O Orçamento Público deve ter ampla publicidade.
Exatidão	Na elaboração da proposta orçamentária, deve existir grande preocupação com a realidade e com a efetiva capacidade de o setor público intervir de forma positiva por intermédio do orçamento.
Equilíbrio	O Orçamento Público deve ser equilibrado, deve manter um equilíbrio entre os valores de receita e despesa, o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período. O princípio está destacado no art. 167, III da CF/88.
Programação	Este é considerado um princípio orçamentário moderno. A linguagem moderna do orçamento expressa as realizações pretendidas de forma programada, isto é, dispondo dos meios necessários (pessoal, material, serviço, etc.) traduzidos em termos físicos e financeiros.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Giacomini (2010) e Kohama (2013)

Os Instrumentos de Planejamento e Orçamento no Brasil – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – são definidos pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 165, que determina que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o Plano Plurianual; II - as Diretrizes Orçamentárias; III - os Orçamentos Anuais. A Lei da Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, e a Lei 4.320/1964 também tratam do PPA, LDO e LOA no que tange à Gestão Fiscal. A título de informação, Kohama (2013) conceitua esses três instrumentos como o Sistema de Planejamento Integrado ou ainda Processo de Planejamento-Orçamento.

A Figura 2 demonstra de maneira explicativa como estes instrumentos orçamentários se inter-relacionam no sistema/processo orçamentário como um todo.

Figura 2 – Inter-relação entre sistema/processo orçamentário



Fonte: Oliveira, Pisa e Augustinho (2016, p. 274)

O Plano Plurianual – PPA, considerado o nível estratégico do planejamento orçamentário, é o instrumento de planejamento das ações do governo para um período de quatro anos (médio prazo) e tem por função estabelecer de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas aos programas de duração continuada (KOHAMA, 2013; MATIAS-PEREIRA, 2010b; NASCIMENTO, 2010; REZENDE, 2012). Em suma o PPA prevê as despesas com programas, obras e serviços decorrentes que durem mais de um ano, ele deve ser elaborado no primeiro ano de governo, especificando diretrizes, metas e objetivos que terão vigência nos próximos três anos de gestão e no primeiro ano da gestão seguinte (CARVALHO, 2008; GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

O Poder Executivo, em seu primeiro ano de mandato, deve elaborar e encaminhar o PPA ao Poder Legislativo, até o dia 31 de agosto, para apreciação e aprovação, após isso, é devolvido ao Poder Executivo para sanção que deve acontecer até o dia 15 de dezembro (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013).

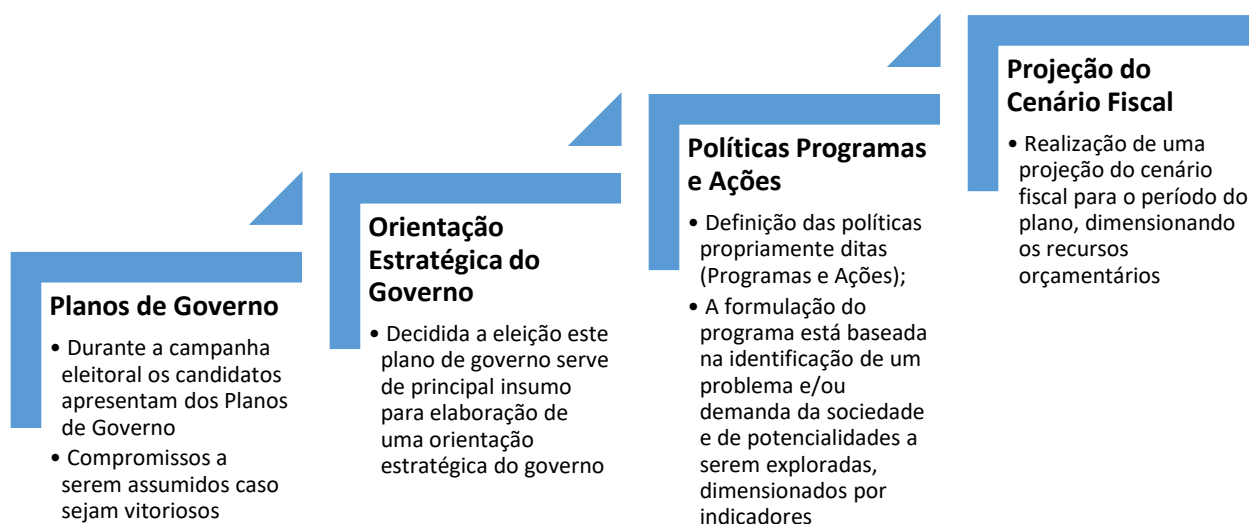
Segundo Nascimento (2010) e Giambiagi e Além (2016) o PPA orienta as funções programáticas das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), e fortalece o conteúdo das outras peças orçamentárias, além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal cria vínculos específicos de integração do PPA com as LDOs e LOAs. Paulo (2010) complementa que o PPA representa o elo entre objetivos indicativos do Estado, definidos em um plano de longo

prazo, políticas de governo (médio prazo) e realização de gastos, presentes no orçamento anual (curto prazo).

Rezende (2012, p. 18) ressalta que “as atividades de elaboração do Plano Plurianual [...] se constituem em projetos participativos [...] e deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os gestores locais, servidores municipais, munícipes ou cidadãos”. Garantindo, assim, a participação social no processo, e aprimorando o planejamento de longo prazo do governo.

A construção do PPA segue uma dinâmica simples e lógica, segundo Paulo (2010), que pode ser definida pelas etapas observadas na Figura 3.

Figura 3 – Dinâmica de elaboração do PPA



Fonte: Elaborada pela autora a partir de Paulo (2010)

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o instrumento que funciona como elo entre o PPA e os orçamentos anuais, considerado o nível tático do planejamento orçamentário, fazendo com que as diretrizes do plano sejam compatíveis com a estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício. Nela devem conter os parâmetros necessários à alocação dos recursos do orçamento anual, visando garantir o alcance das metas e objetivos contemplados no PPA (MATIAS-PEREIRA, 2010b; NASCIMENTO, 2010).

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (até 15 de abril) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (30 de junho), estes prazos dizem respeito à União, prevalecendo para estados,

Distrito Federal e municípios o que estiver disposto nas suas respectivas constituições e leis orgânicas (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013; KOHAMA, 2013).

Kohama (2013) e Rezende (2012) complementam que na LDO devem conter: as metas e prioridades da Administração Pública; a estrutura e organização dos orçamentos; as metas e riscos fiscais; os critérios e formas de limitação de empenho; as transferências para entidades, sejam elas públicas ou privadas; disposições relativas às dívidas públicas; equilíbrio entre receitas e despesas; entre outros.

Por fim, popularmente conhecida como Orçamento da União (do estado ou do município), a Lei Orçamentária Anual (LOA) é o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é gerenciar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. Além disso, uma das suas funções é reduzir as desigualdades inter-regionais segundo critério populacional (MATIAS-PEREIRA, 2010b; NASCIMENTO, 2010).

Brasil (2015) e Kohama (2013) explicam que é na LOA que o governo define as prioridades contidas no PPA e também as metas que deverão ser atingidas naquele ano, além de disciplinar todas as ações do governo. Apesar de nenhuma despesa pública poder ser executada fora do Orçamento, nem tudo é feito pelo governo federal, por isso as ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos estados e municípios.

A LOA é estruturada por programas de trabalhos, que são codificados por meio de um sistema de classificações orçamentárias, com o intuito de destacar os órgãos e unidades responsáveis pela despesa e identificar a que função e subfunção elas se destinam (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016). Além disso, Kohama (2013) e Matias-Pereira (2010b) complementam que na LOA estarão compreendidos o orçamento fiscal dos três poderes, seus fundos, e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta; o orçamento de investimento das empresas estatais; e o orçamento da seguridade social.

Concernente a prazos, o projeto de lei orçamentária deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até quatro meses antes (em 31 agosto) do encerramento do exercício financeiro e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (até meados de dezembro), nos estados e municípios esses prazos podem ser alterados de acordo com as constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). Após sua aprovação e sanção, a LOA passa para a fase de execução orçamentária – fase esta que se difere entre os

entes federativos, salvo as regras comuns – nesta etapa é fundamental o controle da execução para a garantia de resultados fiscais equilibrados (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

2.3.2 Transferências intergovernamentais

Uma parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, que representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de se promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios, e dentre as principais transferências previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – (Fundeb); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (BRASIL, 2017).

No [Apêndice C](#) observa-se de maneira mais detalhada a descrição das transferências intergovernamentais, além de outros exemplos. Não obstante este espectro o escopo deste estudo delimita-se ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM com possível confirmação a partir do emprego de outras variáveis.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) teve origem na Emenda Constitucional n.º 18, de 1º de dezembro de 1965 (feita à Constituição de 1946), em seu artigo 21, porém a sua regulamentação veio somente com a edição do Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e o início de sua distribuição se deu em 1967, tomando por base como critério de rateio unicamente a população dos municípios.

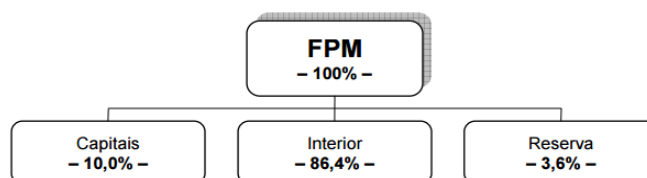
Em continuidade, o referido FPM foi ratificado pela Constituição Federal de 1967 (Art. 26), que recepcionou a regulamentação do CTN, e pouco depois de promulgada, foi baixado o Ato Complementar da Presidência da República n.º 35, de 28 de fevereiro de 1967, que, dentre outras providências, categorizou os municípios em capitais e interior. O Decreto Lei n.º 1.881, de 27 de agosto de 1981, criou mais uma categoria de municípios, denominada “Reserva”, para aqueles entes com população superior a 156.216 habitantes. A Constituição de 1988 também ratificou o

FPM (Art. 159, inciso I, alínea “b” e ADCT art. 34, § 2º, incisos I e III) e recepcionou a regulamentação do CTN, solicitando em seu artigo 161, inciso II, que Lei Complementar regulamentasse a entrega dos recursos do Fundo. Isto foi realizado pela Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989 (BRASIL, 2012).

Várias outras Leis Complementares foram sendo sucessivamente aprovadas, dilatando até hoje, com alguns ajustes, o critério de repartição do CTN. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos municípios estão baseados na Lei n.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei n.º 1.881/81 (BRASIL, 2012).

Assim, a transferência da União para os estados e municípios, por meio do FPM, é composta de 23,5% da arrecadação do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Os percentuais individuais de participação dos municípios são calculados anualmente pelo TCU, com base em informações (da população de cada município e da renda per capita de cada estado) prestadas àquela corte de contas até o dia 31 de outubro de cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, divididos conforme a Figura 4 (BRASIL, 2012).

Figura 4 – Classificação dos municípios brasileiros para efeito do FPM



Fonte: Brasil (2012)

Desse modo, a classe “capitais” como o próprio nome determina, representa os repasses destinados às capitais dos estados, a classe “reserva” representa os municípios com população superior a 156.216 habitantes, e a classe “interior” é destinada aos demais municípios, sendo que os da “reserva” também participam cumulativamente deste critério.

Como a delimitação deste trabalho abrange somente a classe “interior” (não há capital com menos de 10.000 habitantes), esta será brevemente desdobrada para maior entendimento. Para o cálculo da distribuição do FPM-Interior são utilizadas duas tabelas, a de percentuais de participação dos estados no FPM – nas quais são determinadas as distribuições por estados a serem fracionadas aos municípios – e a

de coeficientes por faixa de habitantes municipais – que determina a distribuição aos municípios por faixa populacional, conforme Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – FPM Interior – Participação dos Estados no total a distribuir

Estado	Participação %	Estado	Participação %
Acre	0,2630	Paraíba	3,1942
Alagoas	2,0883	Paraná	7,2857
Amapá	0,1392	Pernambuco	4,7952
Amazonas	1,2452	Piauí	2,4015
Bahia	9,2695	Rio de Janeiro	2,7379
Distrito Federal	0,0000	Rio Grande do Norte	2,4324
Ceará	4,5864	Rio Grande do Sul	7,3011
Espírito Santo	1,7595	Rondônia	0,7464
Goiás	3,7318	Roraima	0,0851
Maranhão	3,9715	Santa Catarina	4,1997
Mato Grosso	1,8949	São Paulo	14,2620
Mato Grosso do Sul	1,5004	Sergipe	1,3342
Minas Gerais	14,1846	Tocantins	1,2955
Pará	3,2948	TOTAL	100,0000

Fonte: Adaptado de Brasil (2012)

Segundo informação de Brasil (2012) os dados da Tabela 1 são reemitidos anualmente pelas Decisões Normativas do TCU que tratam das repartições do FPE/FPM. Na Tabela 2, são elencadas as faixas de habitantes e o coeficiente utilizado para o cálculo da distribuição.

Tabela 2 – FPM Interior – Coeficientes por faixa de habitantes

Faixa de habitantes	Coeficiente	Faixa de habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6	De 61.628 a 71.316	2,4
De 10.188 a 13.584	0,8	De 71.316 a 81.504	2,6
De 13.584 a 16.980	1,0	De 81.504 a 91.692	2,8
De 16.980 a 23.772	1,2	De 91.692 a 101.881	3,0
De 23.772 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.564 a 37.356	1,6	De 115.464 a 129.048	3,4
De 37.356 a 44.148	1,8	De 129.048 a 142.632	3,6
De 44.148 a 50.940	2,0	De 142.632 a 156.216	3,8
De 50.940 a 61.628	2,2	Acima de 156.216	4,0

Fonte: Adaptado de Brasil (2012)

Entretanto, a regra de distribuição dos recursos do “FPM – Interior” parece produzir duas grandes distorções que beneficiam municípios de menor escala populacional, primeiro, as cotas de recebimento crescem menos que proporcionalmente ao crescimento populacional, e segundo, devido ao fato de que os coeficientes são fixos por faixa populacional (conforme tabela 2), mesmo dentro de cada faixa os municípios menos populosos serão favorecidos por maior recebimento per capita, isso ocorre porque a primeira faixa populacional confere o mesmo

coeficiente relativo para qualquer município com menos de 10.188 habitantes, ou seja, todos os municípios com população menor a esta determinada, receberá o mesmo valor de repasse, deste modo os municípios menores são beneficiados (BONILHA, 2016).

2.3.3 Sustentabilidade Econômico-Financeira dos Municípios: Receita *Versus* Despesas

Para que o Estado em sentido *lato sensu* possa prestar os serviços públicos aos cidadãos é preciso gerar receitas, recursos financeiros, o que é realizado por meio de arrecadação tributária, ou receita fiscal (VASCONCELOS, 2015). E para o desempenho de suas funções o Estado faz uso de Política Econômica, que é classificada em monetária, fiscal e regulatória, sendo que a administração das receitas, orçamento e despesa governamental é o foco da Política Fiscal (MORATTA, 2015).

Como instrumentos da Política Fiscal foram editadas a Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964, que estabeleceu normas sobre Direito Financeiro para elaboração e controle do orçamento e balanços da União, estados, Distrito Federal e municípios; o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que organizou a Administração Pública Federal; e a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (MORATTA, 2015, p. 45)

Nesta seara a **receita** orçamentária é o conjunto de recursos financeiros que entram nos cofres públicos. Em sentido *stricto sensu* os municípios obtêm os seus recursos usando seu poder impositivo, instituindo tributos (principal fonte de receita) e/ou explorando seus bens e serviços, constituindo-se as rendas públicas, que somadas aos demais recursos conseguidos fora de suas fontes próprias, formam a receita pública municipal (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; MEIRELLES, 2014). Porém, Vasconcelos (2015) ressalta que para isso o Estado deve seguir uma série de princípios derivados da teoria da tributação, sendo dois os fundamentais: princípio da neutralidade (obtido quando os tributos não alteram os preços relativos determinados pelo mercado) e princípio da equidade (trata-se de distribuir o ônus de maneira justa entre os indivíduos).

Os tributos não podem ter destinação específica (proibição constante no art. 167, IV, CF), com exceção da repartição do produto da arrecadação dos impostos

referentes aos art. 158 e 159 da Constituição Federal, para ações e serviços públicos em saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino, e para a realização de atividades da administração tributária e prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita (MEIRELLES, 2014). São tributos municipais: Imposto Sobre Serviço - ISS (ou ISSQN), Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Contribuições de Melhoria, Taxas de Alvará/Licenciamento e Taxa de Coleta de Lixo.

Consta no art. 11 da LRF que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do Ente da Federação”, desse modo, caso o prefeito não o faça estará sujeito a sanções. Meirelles (2014, p. 290) explica que “o orçamento da receita é praticamente inalterável depois de aprovado [...] todavia o montante da receita arrecadada pode ser superior ou inferior ao previsto no orçamento, porque neste a receita é simplesmente estimada”.

Contudo, qual a destinação dada às receitas arrecadadas pelo governo? A resposta é que existem algumas funções “típicas de governo” – oferta de bens/serviços públicos – que devem ser cumpridas pelos municípios, sejam elas realizadas individualmente ou em cooperação, e entre as mais relevantes destacam-se: (i) saúde; (ii) educação; (iii) regulação; e (iv) assistencialismo (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Neste contexto, as **Despesas Públicas** representam todo dispêndio que a administração precisa fazer para custear seus serviços, remuneração de servidores, aquisição de bens e execução de obras e serviços, devendo realizar-se em estrita consonância com o princípio da legalidade (MEIRELLES, 2014). A Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá, entre outros, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, e critérios e forma de limitação de empenho (LRF - art. 4º, I, a e b), já a Lei Orçamentária Anual (LOA) conterà todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão (LRF - art. 5º, b, § 1º), a qual é elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Meirelles (2014) complementa que o orçamento deve observar a classificação das despesas segundo as categorias econômicas, em despesas correntes (despesas de custeio e transferências correntes) e despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital) – segundo os arts. 12 a 21 e o anexo 4 da Lei

4.320/1964 – devendo todas as despesas figurarem no orçamento em conformidade com a discriminação por elementos (constantes no art. 13 da Lei 4.320). Ainda, todas as despesas devem passar pelos estágios de empenho, liquidação e pagamento.

Contudo, no Brasil ocorre uma desigualdade na arrecadação de tributos no plano horizontal (entre os estados e entre os municípios) e essa desigualdade de capacidade de arrecadação vem sendo compensada por um sistema de transferências fiscais desde a Constituição de 1946, assim estados e municípios contam com recursos garantidos independentemente de adesão às políticas federais quanto ao seu esforço tributário (ARRETCHE, 2004).

Medeiros (1986) apud Arretche (2004, p. 18) ainda complementa que “em 1968, as transferências constitucionais da União somavam 10% da arrecadação de seus dois principais tributos e a quase totalidade destas transferências estava vinculada a itens predefinidos de gasto”, já na Constituição de 1988 o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – criados a partir da Reforma Tributária de 1965-68 – passaram a somar 44% da receita dos dois maiores impostos federais – Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – além disso, agora as transferências podem ser gastas de maneira bastante autônoma pelos seus recebedores, com exceção das vinculações constitucionais de gastos com saúde e educação (ARRETCHE, 2004).

Gomes e Dowell (2002) corroboram que o princípio federativo tem beneficiado os municípios, tendo como duas importantes comprovações o aumento dos recursos à disposição dos municípios (em termos absolutos e com relação ao PIB) e a forma fortemente distorcida em favor dos municípios de menor população (privilegiando o ente político) no rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) pela União.

Contudo, o município como ente federado autônomo tem o dever constitucional de prestar serviços à sua população e para isso deve manter uma estrutura administrativa mínima para que seja eficaz, estrutura esta que pode tornar-se inviável aos micro e pequenos municípios, dada a população reduzida e a escala econômica dos serviços públicos prestados, o que resulta em uma tendência de que tais municípios não exerçam seu poder de tributação e busquem sobreviver à custa de transferências dos demais entes da Federação, como o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (BONILHA, 2016). Gerigk e Clemente (2011, p. 518) complementam que

[...] a equivalência econômico-financeira, buscada pelo pacto federativo, apresenta desequilíbrios, causando impacto sobre a gestão e as finanças públicas municipais, principalmente nos municípios de menor porte, dependentes, em grande medida, das transferências constitucionais.

Somado a isso, Cioatto e Boff (2017) observam em um estudo que municípios pequenos (com até 20 mil habitantes) apresentam as maiores ineficiências em gastos, e, além disso, outros estudos já demonstraram a carência na prestação de serviços públicos nos municípios com menos de 10 mil habitantes. Desse modo, “os municípios passam a duplamente onerar os vizinhos que, além de terem reduzida sua cota parte do FPM, obrigam-se a, indireta e gratuitamente, prestar-lhes assistência” (CIOATTO; BOFF, 2017, p. 288).

O fato é que quanto menor o porte do município, menor tende a ser o seu orçamento e seus recursos e, por conseguinte, em pressuposto, maior é a necessidade de efetividade na aplicação dos mesmos, contudo, a realidade brasileira demonstra que nem todos os municípios estão preparados, na maioria dos casos há falta de instrumentos de planejamento e gestão, baixos níveis de arrecadação e pouca capacidade de prestação de serviços à população, e, por conseguinte, dificuldades de governança pública e desenvolvimento local (MARINHO; JORGE, 2015).

2.4 Governança Pública e Desenvolvimento Local

Segundo Barbosa (2011) a Administração Pública pode ser dividida em dois sentidos, o primeiro, subjetivo (sujeitos), conceituado como o conjunto de órgãos e entidades que compõem o Estado na busca pelo interesse público, e o segundo, objetivo (objeto), representando o conjunto de atividades e funções do Estado na busca do bem comum. Em ambos os sentidos, a Administração Pública está diretamente relacionada com a satisfação das necessidades coletivas básicas da população, por meio de uma ampla variedade de serviços públicos, voltados para a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento local. Para que isso seja possível, nações, estados e municípios se organizam de modo que as necessidades e os interesses coletivos, legalmente protegidos, sejam sanados e garantidos (MATIAS-PEREIRA, 2010c).

Matias-Pereira (2012) corrobora que em uma visão sistêmica, a Administração Pública – nos seus diferentes níveis, federal, estadual e municipal – representa a

materialização do Estado, no atendimento às demandas da sociedade por meio da prestação de serviços públicos de qualidade, e de maneira eficiente, eficaz e efetiva. Ao mesmo tempo, este foi - e quiçá continue sendo - um dos muitos e complexos desafios da reforma do Estado: “responder satisfatoriamente às demandas da sociedade e de enfrentar os desafios da eficiência e eficácia da ação pública em contextos de complexidade e incerteza crescente” (RUA, 1997, p. 134).

Ratificando a informação, Alves (2015) explica que entre os desafios contemporâneos, a ineficiência e ineficácia dos Estados, continua em voga, observando ainda que mundialmente os Estados têm problemas de governança e as sociedades já começam a clamar por uma maior eficiência na gestão pública. Ressalta-se que “o desenvolvimento econômico é possível somente quando o estado-nação pode contar com um Estado eficaz” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 391). Estado este que é materializado pela Administração Pública.

Pisa (2014) explica que a globalização mundial impõe aos Estados decisões ágeis e eficientes para o enfrentamento da concorrência e da evolução tecnológica, e o enfrentamento e adaptação a este cenário exige dos Estados Governança Pública. Na busca da conceituação da Governança, Frey (2007) e Secchi (2009) explicam que não há um consenso quanto ao seu conceito teórico, que pode variar entre as diferentes áreas do conhecimento e autores. Para maior compreensão desta tessitura aberta, o Quadro 11 esboça o entendimento das diferentes áreas quanto ao tema.

Quadro 11 – Compreensão de Governança pelas diferentes áreas do conhecimento

Área do Conhecimento	Governança
Relações internacionais	Representa as mudanças nas relações de poder entre Estados no presente cenário internacional; a derrocada do modelo de relações internacionais vigente desde o século XVII, no qual o estado-nação sempre foi tido como ator individual; e a transição a um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais. Governança, nesse sentido, denota o processo de estabelecimento de mecanismos horizontais de colaboração para lidar com problemas transnacionais.
Teorias do desenvolvimento	Um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. “Boa governança” é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem “boa governança” como requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico. Áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhoria da eficiência administrativa, da <i>accountability</i> democrática, e de combate à corrupção como exemplos de “elementos essenciais de um <i>framework</i> no qual economias conseguem prosperar” (IMF, 2003:1).

Continua

Administração privada	Um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de <i>stakeholders</i> e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto. Exemplos de princípios institucionais de governança são: a articulação entre autoridades para controlar o respeito à legislação e a garantia de integridade e objetividade pelas autoridades reguladoras do mercado. Exemplos de princípios de Governança para empresas privadas são: a participação proporcional de acionistas na tomada de decisão estratégica, a cooperação de empresas privadas com organizações externas (sindicatos, credores etc.) e <i>stakeholders</i> internos (empregados), além de transparência nas informações e responsabilização dos executivos do quadro dirigente perante os acionistas (OECD, 2004).
Ciências políticas e Administração Pública	Modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (Kooiman, 1993; Richards e Smith, 2002). Aqui a Governança Pública está associada a uma mudança na gestão política, e é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia. Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político [...]. Em relação à esfera local, ela significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Secchi (2009, p. 357-359) e Kissler e Heidemann (2006, p. 482).

Abrucio (1998), Medeiros (2006) e Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) convergem no entendimento de que para alguns autores o debate sobre Governança surgiu simultaneamente à filosofia do *New Public Management* (que propunha soluções para a Administração Pública, com a adaptação e transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado, para o setor público), nas décadas de 1980 e 1990, principalmente nos países anglo-saxões - Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. Na mesma toada, Bresser-Pereira (2008, p. 394) defende que a Nova Gestão Pública “é um modelo de gerência, que é também um modelo de ‘Governança’, porque envolve outros atores, além do próprio governo, no processo de governar”. Oliveira e Pisa (2015) também complementam que as boas práticas de governança no setor privado influenciaram outros setores, contribuindo para as discussões da temática Governança no setor público.

O movimento da Nova Gestão Pública no Brasil teve início na década de 1990 com a reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2008), sendo que nessa fase, o termo governança foi um dos elementos fundamentais da reforma do Estado, no setor público brasileiro (BOGONI et al, 2010).

Desse modo, pode-se dizer que o debate sobre Governança Pública se fortaleceu a partir das políticas neoliberais das últimas décadas, com a retração do Estado, a mudança do seu papel - agora menos hierárquico e menos monopolista - e a abertura para múltiplos atores influenciarem na formulação e implementação das políticas (FREY, 2007; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; SECCHI, 2009). A

Governança também está associada às interações e relações entre o Estado, setor privado e a sociedade civil (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Secchi (2009) explica que a Governança Pública (GP) representa o resgate da política dentro da Administração Pública, onde se diminuem critérios técnicos e se reforçam mecanismos participativos de deliberação nas tomadas de decisões na esfera pública, assim, diferentes atores têm o direito de influenciar a construção de políticas públicas. Para maior entendimento, Oliveira e Pisa (2015, p. 1269) relacionam a definição de Governança Pública por organizações nacionais e estrangeiras, como pode ser observado no Quadro 12.

Quadro 12 – Compreensão de governança pública por organizações nacionais e estrangeiras

Ano	Organização	Governança Pública
2006	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	A Governança diz respeito aos arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são implementadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.
2011	Tribunal de Contas de União (TCU)	[...] Governança Pública constitui um instrumento cujo objetivo é assegurar a <i>accountability</i> pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre na Administração Pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de Administração Pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.
2013	<i>World Bank</i>	Governança é o conjunto das tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz, e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles.

Fonte: Adaptado de Oliveira e Pisa (2015, p. 1269)

Matias-Pereira (2012, p. 77) aproxima-se do conceito de *World Bank* defendendo que a Governança Pública representa a “capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas públicas”, identificando e atendendo as necessidades da população. Ainda, nota-se que alguns aspectos observados sobre Governança Pública estão relacionados à legitimidade do espaço público em constante construção, à repartição do poder entre governantes e governados, aos processos de negociação entre os atores sociais, à descentralização

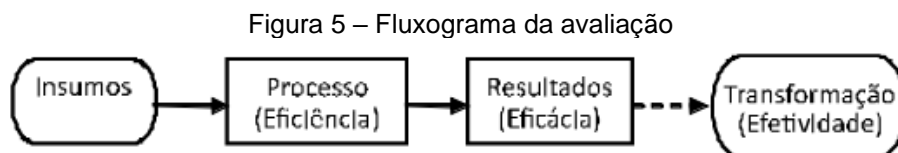
de autoridade e à capacidade dos governos na gestão de suas funções federativas (MATIAS-PEREIRA, 2012; REZENDE, 2012).

Visto que “o processo de participação da comunidade traduz-se em melhorias para o desenvolvimento local” (Pinto, 2014, p. 168), cabe aos agentes públicos e servidores a formulação e implementação adequada das políticas públicas representando os interesses da sociedade civil e do mercado.

Neste contexto, a boa governança está fundada no pleno exercício da democracia, e os seus pressupostos básicos são: a) identidade coletiva; b) deliberação para a legitimação das ações estatais; c) sistema político eficiente e responsável; d) ética na gestão dos recursos públicos; e) reconhecimento de uma responsabilidade compartilhada por parte da comunidade política; e f) outorga de competências aos órgãos estatais incumbidos de prevenir e combater a corrupção (SOARES, 2011).

Com relação aos princípios básicos da Governança, seja pública ou privada, pode-se citar: a transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética (MATIAS-PEREIRA, 2010a). Em complemento, Oliveira e Pisa (2015), após estudo concluído em 2015, elencam como principais princípios da Governança Pública, sendo eles: a transparência e *accountability*; a participação; a equidade; a legalidade, ética, integridade; e a efetividade. A efetividade é entendida no estudo como o alcance do resultado de acordo com o planejado, e que traz o benefício esperado (PISA, 2014).

O termo efetividade, além de um princípio da Governança Pública, é tratado também como um instrumento de avaliação e de desempenho, que mede o impacto (positivo) resultante de determinado projeto ou ação perante a meta inicial (MELO; VAITSMAN, 2008; SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013). Seu conceito (da avaliação) está associado aos 3Es (Eficiência, Eficácia e Efetividade) da gestão pública, que são ilustrados por Sano e Montenegro Filho (2013) conforme Figura 5, e/ou aos 6Es (Economicidade, Execução, Excelência, Eficiência, Eficácia e Efetividade) do desempenho.



Fonte: Sano e Montenegro Filho (2013, p. 39)

Martins e Marini (2010) explicam que a eficiência pode ser caracterizada pela relação entre os *outputs*, ou insumos gerados, e os insumos empregados, considerando custo, tempo e esforços envolvidos; a eficácia compreende a quantidade e qualidade do resultado entregue, considerando excelência e eficiência da organização; já a efetividade se caracteriza pelos impactos gerados pelos produtos, processos ou projetos desenvolvidos, considerando a relação entre o impacto previsto e realizado, e os resultados alcançados.

No processo de avaliação, a efetividade representa a “transformação de insumos em produtos que gerem impactos positivos” (MELO; VAITSMAN, 2008, p. 155). Assim, pode-se dizer que a efetividade representa o resultado concreto e/ou a mudança de um cenário inicial perante um objetivo/meta previamente proposto.

Matias-Pereira (2010a, p. 125) corrobora que

a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade [que nada mais é do que] a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança.

Alves (2015) explica que apesar do termo Governança⁷ ser relativamente recente no Brasil, o debate sobre como os grupos de interesse são representados é antigo, e cada vez mais a população reivindica serviços públicos de qualidade, esperando que se faça mais com menos, o que é possível com ganhos de produtividade no setor público. Além disso, a boa Governança Pública é força motriz para o Desenvolvimento Local, cabendo ao gestor público local atuar de maneira a atingir os melhores resultados para a localidade e seu entorno, tendo em vista as contiguidades locais e regionais.

Nesta conjuntura, ao se abordar o conceito de Desenvolvimento percebe-se que não há consenso entre os autores quanto ao termo, se mostrando em alguns

⁷ Ressalte-se que, no presente estudo, a Governança está entendida como uma filosofia de gestão, e possível quarto modelo de Administração Pública, respeitados outros conceitos que direcionam a governança como uma técnica de administração pública principalmente focada no controle

momentos controversos e até mesmo antagônicos (MULS, 2008; MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010). Contudo, Scatolin (1989, p.24) apud Oliveira (2002, p. 38) observa que “apesar das divergências existentes entre as concepções de desenvolvimento, elas não são excludentes. Na verdade, em alguns pontos, elas se completam”. De modo geral, como resultado do desenvolvimento, deve haver crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, contudo, outro assunto que também ainda não foi bem esclarecido é a controvérsia entre os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico (OLIVEIRA, 2002).

Nesta conjuntura, é importante citar alguns entendimentos acerca dos termos crescimento e desenvolvimento econômico. Scatolin (1989) apud Oliveira (2002) explica que há duas correntes do pensamento econômico sobre o tema. Na primeira estão os modelos de crescimento da tradição clássica e neoclássica, que entendem crescimento e desenvolvimento econômico como sinônimos. Na segunda estão os economistas de orientação crítica, formados na tradição marxista ou cepalina, que defendem que o crescimento é condição indispensável, mas não suficiente para o desenvolvimento, conceituando crescimento como uma simples variação quantitativa do produto, enquanto desenvolvimento é caracterizado por mudanças estruturais econômicas e sociais.

Souza, J. M. (2012) e Vasconcellos (2015) corroboram com a segunda corrente, defendendo que o crescimento econômico está relacionado com o aumento da produção de bens e serviços, e o aumento da renda per capita ao longo do tempo, já o desenvolvimento econômico ocorre quando a população em seu conjunto é beneficiada e quando os bens e serviços estão disponíveis para todos – tem relação com a liberdade, com critérios sociais e ambientais, e com a melhoria de indicadores de bem-estar econômicos e sociais. Oliveira (2002, p. 40) complementa e ressalta a informação, lecionando que

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

Cabe observar que o crescimento econômico de uma sociedade não se traduz automaticamente em qualidade de vida, podendo inclusive, ao contrário disto, ocorrer o reforço das desigualdades. Desse modo é preciso que o crescimento seja

transformado em conquistas concretas para as pessoas, e para isso deve-se colocá-las no centro da análise do bem-estar, em uma abordagem de desenvolvimento humano que redefine a maneira com que se pensa e se lida com o desenvolvimento (PNUD, 2013).

O conceito de Desenvolvimento Local também apresenta várias interpretações, o termo comporta e remota “[...] as diferentes dimensões em que se exerce a cidadania, e tem condições de criar um espaço de interação entre cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do que é público” (MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010, p. 564). O Desenvolvimento Local está associado a um processo sustentável de aproveitamento das oportunidades e capacidades locais, antevendo a participação de uma gama de atores – sociais e econômicos, públicos e privados –, a ideia está no fortalecimento destes atores em seus territórios, gerando iniciativas e propostas socioeconômicas para fomentar as potencialidades locais, apostando em uma melhora integral da qualidade de vida da população (TABOSA et al, 2004).

Martins, Vaz e Caldas (2010) explicam que, no Brasil, a valorização do Desenvolvimento Local remota dos anos de 1970, porém, a época caracteriza-se por um contexto altamente centralizador e autoritário, o que gerou apenas experiências pontuais sobre o tema.

A contextualização sobre Desenvolvimento Local no país pode ser dividida em três fases, resumidamente: i) período 1976-1988: caracterizada pelo pequeno número de experiências, que ocorria paralelamente ao processo de democratização do país, o plano nacional buscava municipalizar as políticas públicas, e o âmbito local concentrava-se em descentralizar a gestão e buscar formas de democratizar as relações do Estado com a sociedade; ii) período 1989-1992: com a promulgação da Carta Magna as atribuições e autonomia dos municípios no quadro federativo brasileiro foram expandidas (MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010).

Contudo, os municípios não desenvolveram um projeto de inserção na federação que privilegiasse seu papel de articuladores e protagonistas do desenvolvimento local – pois, as pressões por atendimento às demandas reprimidas de infraestrutura urbana básica, serviços públicos e políticas sociais consumiram a maior parte da atenção e dos recursos disponíveis – e ao mesmo tempo, o governo federal não atuava de modo a valorizar qualquer centralidade dos municípios no desenvolvimento local; iii) a partir de 1993: um estilo de governo local caracterizado como gestor de crises sociais, executor de políticas sociais e de infraestrutura básica

ganha ainda mais centralidade, impondo-se tentativas locais de desenvolvimento. Porém, neste período as várias iniciativas e o repertório de práticas construídas ainda não se ancoravam em um projeto de desenvolvimento claramente estruturado (MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010).

Sem embargo, Bresser-Pereira (2008) ressalta que “o desenvolvimento econômico é possível somente quando o estado-nação⁸ pode contar com um Estado eficaz”, salientando a importância do Estado para o resultado do Desenvolvimento. Contudo, Muls (2008) ressalta que o processo de desenvolvimento econômico também influencia e pode ser influenciado por outros atores/instituições, pois provoca transformações dinâmicas em instituições sociais, políticas e econômicas.

Segundo Bonilha (2016, p. 13) “estatísticas sugerem que micro e pequenos municípios são geralmente caracterizados por níveis mais baixos de desenvolvimento humano integrado, tanto em termos absolutos como relativos”, o que torna o papel dos gestores ainda mais exigente para uma boa governança, na busca de maior efetividade da máquina pública para o cumprimento das funções federativas dos municípios, e conseqüentemente o desenvolvimento local.

2.4.1 Indicadores de Desenvolvimento Econômico

O PIB é a sigla para Produto Interno Bruto e é utilizado como um indicador de desenvolvimento econômico. Blanchard (2004) explica que existem três maneiras (todas equivalentes) de definir o PIB na economia: 1) sob a ótica do produto: o PIB representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um determinado período; 2) ainda sob a ótica do produto: o PIB é a soma do valor adicionado na economia de uma região em um dado período; 3) sob a ótica da renda: o PIB é a soma de toda a renda gerada na economia de um país em determinado período.

Apesar de existirem controvérsias e críticas quanto ao tratamento do PIB como um indicador de desenvolvimento, Siedenberg (2003) corrobora que a hegemonia do PIB e/ou da renda per capita como indicador de desenvolvimento ocorreu quando

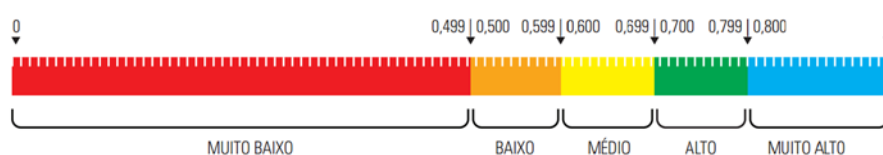
⁸ Entende-se aqui que o “[...] estado-nação é a sociedade política soberana, e o Estado é a instituição maior de uma sociedade em sentido amplo” (BRESSER-PEREIRA, 2017, p.156).

crescimento e desenvolvimento eram tidos como sinônimos (a partir da década de 1950) e durante os anos de 1960 surgiram as primeiras críticas ao modelo, pois as estratégias de crescimento econômico acabaram não propiciando necessariamente o desenvolvimento econômico e social e, em decorrência, o PIB passou a ser questionado como indicador de desenvolvimento (entre outros diversos motivos enumerados na época), apesar disso, o PIB não perdeu completamente sua importância como indicador de desenvolvimento pois, entre todos os indicadores disponíveis, este, ainda detém o papel de indicador-chave.

Outro importante indicador de desenvolvimento econômico – e também de desenvolvimento humano e bem-estar de uma sociedade – é o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. Este Índice leva em consideração três requisitos para a expansão das liberdades das pessoas, sendo eles a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável (saúde), ter acesso ao conhecimento (educação) e poder desfrutar de um padrão de vida digno (renda) (PNUD, 2013). Em 2013 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos municípios brasileiros, que segue as mesmas três dimensões do IDH global.

Para a leitura do IDHM, observam-se valores que variam entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município, ele ainda é dividido em faixas, classificando os resultados conforme a Figura 6.

Figura 6 – Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal



Fonte: PNUD (2013)

A variável saúde é fundamental para que os cidadãos possam ter uma vida longa e plena, pois para a promoção do desenvolvimento humano é preciso que sejam ampliadas as oportunidades que as pessoas têm de evitar a morte prematura, além de garantir a elas um ambiente saudável, com acesso à saúde de qualidade, para que possam atingir o padrão mais elevado possível de saúde física e mental (PNUD, 2013).

O acesso à educação tornou-se gradualmente fator chave para o desenvolvimento, sendo declarado um direito humano pela ONU em 1948, conforme leciona Voutsas et al (2014, p. 84, tradução nossa)

No mesmo período (1948), a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada pela ONU. De acordo com o Artigo 26, a educação foi oficialmente estabelecida como um direito humano pela primeira vez na história da humanidade. O conteúdo da educação, a estrutura do sistema educacional e as políticas de educação aplicada foram gradualmente sendo considerados fatores-chave que influenciam e moldam o desenvolvimento econômico. Dessa forma, a economia estava diretamente ligada à educação e, por sua vez, à educação a programas de desenvolvimento [...].

Desse modo, pode-se dizer que a educação (conteúdo, estrutura, sistema e políticas) influencia e molda o desenvolvimento econômico. A economia está ligada diretamente à educação, e por sua vez a educação a programas de desenvolvimento, o que ressalta a importância da educação para o desenvolvimento econômico e humano. Corroborando com a temática Valiente (2014, tradução nossa) complementa que nos quadros de desenvolvimento humano, os sistemas de formação não podem apenas ser concebidos para satisfazer as necessidades dos sistemas econômicos, mas também para satisfazer as necessidades básicas das pessoas e suas comunidades.

Ou seja, os sistemas de educação, ou formação de habilidades, podem satisfazer as necessidades dos sistemas econômicos e ainda as necessidades básicas mais amplas dos indivíduos e suas comunidades, contribuindo para o desenvolvimento humano, complementando ainda, que investir em educação é muito menos oneroso em longo prazo, pois assim se evita pagar o preço de uma saúde mais pobre, de rendimentos mais baixos, de desemprego e de exclusão social (VALIENTE, 2014).

O padrão de vida das pessoas também é fundamental para o desenvolvimento econômico e humano, pois a renda é essencial para que o indivíduo tenha acesso a necessidades básicas como água, comida e abrigo, e também para poderem transcender essas necessidades rumo a uma vida de escolhas genuínas e exercício de liberdades, assim a renda é um meio para uma série de fins (PNUD, 2013). Ainda, conforme explicado e associado por MWABU (2007, tradução nossa) os adultos empregados no mercado de trabalho são os maiores contribuintes individuais para a renda domiciliar per capita e para evitar a pobreza doméstica. Assim, além de facilitar o acesso do indivíduo às necessidades básicas, reduz a incidência da pobreza.

2.5.1.1 O IPDM como Indicador de Desenvolvimento Econômico

Para o desenvolvimento do presente estudo, optou-se pela utilização do Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal - IPDM como indicador de desenvolvimento econômico dos pequenos municípios paranaenses. O IPDM é um índice elaborado e monitorado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - Iparades. Sua metodologia é semelhante à utilizada para o cálculo e publicização do IDH-M, contudo, foi criado para a mensuração do desempenho dos municípios do Estado do Paraná, com maior foco em suas realidades e especificidades.

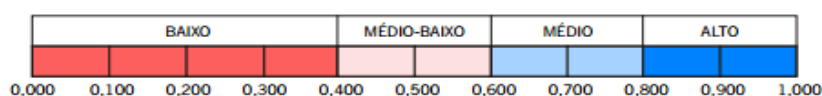
Desse modo, o IPDM é um índice que mede o desempenho da gestão e ações públicas dos 399 municípios do Estado do Paraná, considerando com igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento econômico e social: renda (renda, emprego e agropecuária); saúde; e educação, cada qual responsável por 33,33% (um terço) do índice final. As bases de dados do Índice de Desempenho provêm de estatísticas oficiais disponíveis publicamente, derivadas, em sua maioria, de registros administrativos obrigatórios, possuindo como vantagens ter periodicidade anual e recorte municipal (IPARDES, 2018).

De acordo com Iparades (2018, p. 3), é importante destacar que a escolha desses indicadores

foi feita considerando aspectos importantes ao desenvolvimento local. Portanto, procurou-se, na medida do possível, privilegiar variáveis que são mais sensíveis às ações dos agentes públicos. Entretanto, [...] os resultados não dependem exclusivamente destas, mas sim de ações conjuntas das três esferas de governo e da iniciativa privada (IPARDES, 2018, p.8).

A leitura dos resultados do IPDM é feita a partir de valores que variam entre 0 e 1, divididos em quatro grupos de desempenho classificados em “Baixo”, “Médio-Baixo”, “Médio” e “Alto”, conforme Figura 7. Quanto mais próximo de 1, maior o nível de desempenho do município com relação ao referido indicador ou o índice final (IPARDES, 2018).

Figura 7 – Grupos de desempenho municipal do IPDM



Fonte: Iparades (2013)

No ano de 2017 a metodologia do IPDM foi aperfeiçoada com o objetivo, segundo IparDES (2017), de melhor identificar a situação econômica e social dos municípios paranaenses para a década de 2010, para isso buscou-se maior atualização em relação às fontes de informações disponíveis (que melhor refletem a realidade atual) utilizando-as como referência para os indicadores municipais. Entre as mudanças, estão a inclusão das projeções demográficas e a atualização do ano de referência, que passou de 2002 para 2010.

A partir da atualização feita em 2017 a metodologia da construção do Índice de Desempenho, separada pelas três áreas de desenvolvimento, é realizada conforme Quadro 13.

Quadro 13 – Resumo metodológico do IPDM (referência 2010)

Áreas de Desenvolvimento	Subárea	Fonte de dados	Variáveis	Descrição	Peso (%)
RENDA (Emprego, Renda e Produção Agropecuária)	Remuneração média	Relatório Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS-MTE)	Remuneração média absoluta	É considerado o percentil 99 do ano anterior, para definir o indicador do ano em estudo. Municípios que apresentam valores superiores ao percentil 99 recebem pontuação 1. Para os demais se aplica o quociente entre a remuneração média e o P99. Este indicador retém o maior peso na composição do índice final da área emprego, renda e produção agropecuária (42% do total)	42
			Taxa de crescimento da remuneração média	Calculada tendo como base o período anterior ao do ano em questão. A partir da taxa de crescimento calculam-se os percentis 01 e 99 do ano-base de 2009, o qual se torna o corte para chegar-se ao indicador de crescimento da remuneração média dos anos subsequentes. Atribui-se pontuação 1 aos municípios que apresentam taxa superior ao percentil 99 e pontuação zero àqueles com valores inferiores ao percentil 01. Para os demais municípios, os valores dos indicadores são obtidos por meio da razão entre a taxa menos o P01 e a diferença entre P99 e P01.	5
	Emprego formal	RAIS-MTE; e Projeção Populacional do Iperdes	Índice de formalização (Relação entre o Número de Empregos Formais e a PIA)	A partir dos valores de formalização dos municípios do Paraná, calculam-se os percentis 01 e 99 do ano-base de 2010, definidos como corte para a obtenção do indicador de formalização dos anos subsequentes. Recebem pontuação 1 os municípios que apresentam valores maiores que o percentil 99, e pontuação zero aqueles com valores inferiores ao percentil 01. Nos demais municípios aplica-se o quociente entre o valor de formalização e o P99. Este indicador retém o maior peso (34%) dentro da subárea.	34
			Taxa de crescimento do estoque de emprego formal	É calculada tendo como base o período anterior ao do ano em questão. A partir da taxa de crescimento, calculam-se os percentis 01 e 99 do ano-base de 2009, o qual se torna o corte para chegar-se ao indicador de crescimento do emprego formal dos anos subsequentes. Atribui-se pontuação 1 aos municípios que apresentam taxa superior ao percentil 99 e pontuação zero aos que apresentam valores inferiores ao percentil 01. Para os demais municípios, os valores dos indicadores são obtidos através da razão entre a taxa menos o P01 e a diferença entre P99 e P01.	5
			Índice de participação do emprego formal	Considerando-se o número de empregos formais, atribuiu-se pontuação 1 ao município que apresentou o valor máximo, e, àquele que obteve o valor mínimo, foi atribuída a pontuação zero. Para os demais municípios, os valores dos indicadores são obtidos por meio da razão entre o número de empregos formais menos o valor mínimo e a diferença entre o máximo e o mínimo.	6

Continua

	Produção agropecuária (8)	IBGE; IPEA	Participação do VBP (Valor Bruto da Produção) Agropecuário do Município no Total do VBP do Estado	Considerando-se o VBP agropecuário municipal, atribuiu-se a pontuação 1 ao município que apresentou o valor máximo, e aquele que apresentou o valor mínimo recebeu pontuação zero. Para os demais municípios, os valores dos indicadores são obtidos por meio da razão entre o VBP menos o valor mínimo e a diferença entre o máximo e o mínimo.	6
			Taxa de crescimento do VBP agropecuário	É calculada tendo como base o período anterior ao do ano em questão. Com base na taxa de crescimento, calculam-se os percentis 01 e 99 do ano-base de 2009, o qual se torna o corte para chegar-se ao indicador de crescimento do VBP agropecuário dos anos subsequentes. Atribui-se pontuação 1 aos municípios que apresentam taxa superior ao percentil 99 e pontuação zero aos que apresentam valores inferiores ao percentil 01. Para os demais municípios, os valores dos indicadores são obtidos por meio da razão entre a taxa menos o P01 e a diferença entre P99 e P01.	2
EDUCAÇÃO	Atendimento à Educação Infantil (Creche e pré-escola)	Ministério da Educação	-	Analisa o número de matrículas em creches e pré-escolas de crianças com idade entre 0 e 5 anos de idade no ano, registradas no Censo Escolar, em relação ao número de crianças na faixa etária adequada a essa modalidade educacional, que é de 0 a 5 anos de idade. Estabelecidos os valores de corte para máximos e mínimos. Para o mínimo, utiliza-se o valor zero, e para o máximo, a conjunção das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para atendimento a crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, pactuadas pelos governos federais, estaduais e municipais até 2010. Dessa forma, a meta a ser atingida e avaliada é de 60%. Assim, municípios com atendimento maior ou igual a 60% da população nessa faixa etária recebem pontuação igual a 1. Quem possui atendimento zero recebe nota zero; os demais são escalonados de acordo com o percentual proporcional ao daqueles que já atingiram a meta de 60%.	20
	Taxa de Não Distorção Idade-Série	Ministério da Educação	Fundamental - Séries Iniciais	O ensino fundamental representa 69% do peso na dimensão educação, distribuídos entre seus quatro indicadores: Taxa de não distorção idade-série (10%); Percentual de docentes com curso superior (13%); Taxa de não abandono (16%); Média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (30%). Os pesos desses indicadores foram redistribuídos para o ensino fundamental de 1ª a 4ª série e fundamental de 5ª a 8ª série. O ensino médio representa 11% do peso na Dimensão Educação, distribuídos entre três indicadores: Taxa de não distorção idade-série (2%); Percentual de docentes com curso superior (5%); Taxa de não abandono (4%). Estabelecidos os valores de corte para mínimos e máximos	5
			Fundamental - Séries Finais		5
			Médio		2
	Percentual de Docentes com Curso Superior	Ministério da Educação	Fundamental - Séries Iniciais		7
			Fundamental - Séries Finais		6
			Médio		5

	Taxa de Não Abandono	Ministério da Educação	Fundamental - Séries Iniciais	utilizando-se o critério dos percentis. Para o mínimo, utilizou-se o percentil 1, e para o máximo, o percentil 99. Para o IDEB, adotou-se como máximo o valor 6, que é a meta para o Brasil (trata-se da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE).	9
			Fundamental - Séries Finais		7
			Médio		4
	Média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	Ministério da Educação	Fundamental - Séries Iniciais		15
			Fundamental - Séries Finais		15
SAÚDE	Percentual de mais de seis consultas pré-natais por nascido vivo	Secretaria da Saúde (SESA); e Projeção Populacional do IpardeS	-	Mede o atendimento às gestantes nos serviços de saúde. A quantidade de consultas segue a norma estabelecida nacionalmente pelo Ministério da Saúde. Para o cálculo do valor máximo, estabeleceu-se o percentual de 95% e o mínimo de 0%, sendo que, para os demais municípios, os valores foram escalonados de acordo com o percentual que possuem da nota máxima.	100/3
	Percentual de óbitos por causas mal definidas	Secretaria da Saúde (Sesa); e Projeção Populacional calculada pelo IpardeS	-	O acompanhamento deste indicador permite identificar se o serviço de saúde de um município tem sobre controle as causas de morte de sua população: quanto maior o conhecimento, melhor o direcionamento dos recursos e das políticas públicas de saúde, preventivas, inclusive, para aquela localidade específica. Constitui um importante indicador da qualidade das estatísticas das causas de morte: quanto menor for o percentual de causas mal definidas, melhor será a atenção à saúde no município. Para o corte de nível mínimo, utiliza-se o valor do percentual médio equivalente ao percentil 99 no triênio 2008-2009-2010. Para os municípios com percentual maior ou igual ao mínimo, atribui-se valor 1, refletindo a pior situação. Para os demais municípios, os valores foram obtidos pelo quociente entre o percentual e o valor do percentil 99.	100/3
	Percentual de óbitos de menores de cinco anos por causas evitáveis por nascidos vivos	Secretaria da Saúde (Sesa); e Projeção Populacional calculada pelo IpardeS	-	Traduz a relação entre a quantidade de óbitos de menores de cinco anos por causas evitáveis a cada 100 nascidos vivos no mesmo período. Para o corte de nível mínimo, utiliza-se o valor de percentual média equivalente ao percentil 99 no triênio 2008-2009-2010. Para os municípios com percentual maior ou igual ao mínimo, atribuiu-se valor 1, refletindo a pior situação. Para os demais municípios, os valores foram obtidos pelo quociente entre o percentual e o valor do percentil 99.	100/3

Fonte: Elaborado pela autora a partir de IpardeS (2018)

Optou-se pelo uso do IPDM como indicador de desenvolvimento dos municípios estudados por se tratar de um índice desenvolvido por um Instituto Paranaense, e por divulgar resultados anuais em detrimento ao IDH-M que é decenal e com os últimos resultados publicizados em 2010.

O IPDM possui resultados a partir do ano de 2002, sendo que a metodologia antiga (referência 2002) abrange os resultados dos anos de 2002 a 2009, e a nova metodologia (referência 2010) os anos de 2010 a 2015. O IPDM divulga os dados de sua metodologia por meio de tabelas, mapas e comentários, o que possibilita uma análise mais detalhada dos resultados pelas partes interessadas.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A Metodologia, ou Método é o conjunto de procedimentos, sistemáticos e racionais, necessários para se chegar a um objetivo, ou seja, a busca do conhecimento, do descobrimento de algo que ainda está desconhecido, para produzir conhecimentos válidos e verdadeiros (ANDRADE, 2010; MARCONI; LAKATOS, 2017). Já a pesquisa pode ser definida como sendo um procedimento racional e sistemático, baseado em raciocínio lógico, que tem como objetivo viabilizar respostas aos problemas ou questões propostas, com base em métodos científicos (ANDRADE, 2010; GIL, 2010; MARCONI; LAKATOS, 2012).

Neste lume a metodologia de pesquisa demonstra como e quais procedimentos foram adotados para o alcance dos objetivos deste estudo, a partir de uma sequência de métodos pré-estabelecidos. Em se tratando da caracterização da pesquisa, o próximo tópico aborda e classifica a pesquisa realizada.

3.1 Delimitação do Estudo

Para maior clareza e entendimento acerca da delimitação do presente estudo, consoante ao que se reprisa do capítulo 1 e em complemento a ele, a mesma está estruturada e detalhada conforme Quadro 14.

Quadro 14 – Delimitação do Estudo / Desenho da Pesquisa

TÓPICO	DESCRIÇÃO	
Tema	Planejamento Urbano e Regional com foco na municipalidade e desenvolvimento local.	
Título	A (in) dependência dos Pequenos Municípios Paranaenses ao FPM para a efetividade de suas Funções Federativas e contribuição para o Desenvolvimento Local.	
Objetivos	Objetivo Geral	
	Descrição	Forma Atingimento
	Estudar a Capacidade Financeira (CF) dos municípios paranaenses com menos de 10.000 habitantes, para a execução das funções federativas e impactos no Desenvolvimento Local.	Correlação entre CF e IPDM
	Objetivos Específicos	
Descrição	Forma Atingimento	
a) Investigar a capacidade de arrecadação dos pequenos municípios <i>versus</i> o cumprimento de suas obrigações federativas constitucionais;	$CA = [(RT - FPM) / RT] \times 100$ Funções Federativas: Saúde e Educação. Já englobadas na	

Continua

		correlação entre CF e IPDM
	b) Investigar a dependência dos municípios ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM;	Demonstrado pelo IDTE= (FPM/RT) X 100
	c) Estudar as motivações emancipatórias que justifiquem a proliferação dos pequenos municípios;	Levantamento Bibliográfico
Problema de Pesquisa	Qual a efetividade das funções federativas dos municípios paranaenses com menos de 10.000 habitantes frente à sua capacidade financeira para o desenvolvimento local?	
Teoria Central	Federalismo	
População	399 municípios paranaenses	
Amostra	182 municípios paranaenses (com até 10.000 habitantes)	
Categorias de análise definidas à priori	Capacidade Financeira Cumprimento das Funções Federativas Constitucionais (Saúde e Educação) Dependência de Transferências Intergovernamentais (somente FPM) Desenvolvimento Local (com base no IPDM)	
Variáveis a serem consideradas	População (IBGE) / Siconfi-Finbra ⁹ / FPM / IPDM	
Recorte longitudinal (temporal)	2013 a 2015. A escolha do período temporal se deu devido à limitação dos períodos disponíveis nas variáveis a serem utilizadas. O IPDM: disponibiliza dados referentes aos exercícios de 2002 a 2015; O Siconfi-Finbra: possui dados referentes aos exercícios de 2013 a 2018. Assim, os períodos disponíveis em ambas as variáveis são 2013, 2014 e 2015, apenas.	

Fonte: Própria autora (2018)

Primeiramente é relevante observar que, para o alcance dos objetivos e resolução da problemática deste estudo, além da utilização de análises estatísticas (estatística descritiva e correlação / regressão linear simples), foi criada uma metodologia própria para a análise dos dados, dos resultados, e conclusões. As equações: 1 - Capacidade Financeira (CF); 2 - Delta (para composição da equação 1); 3 - Capacidade de Arrecadação (CA); e 4 - Indicador de Dependência de Transferência Externa (IDTE), descritas nesta seção, são inéditas e de autoria própria, desenvolvidas exclusivamente para o alcance dos objetivos propostos, conforme explana-se nos parágrafos subsequentes.

Para o alcance do **objetivo geral** os dados do Finbra no portal Siconfi subsidiaram as informações referentes às receitas (arrecadação / transferências externas recebidas [considerado aqui apenas o FPM]) e despesas (gastos com as funções federativas: Saúde e Educação – que compõem o Índice IPDM) dos municípios. A Capacidade Financeira – CF, conforme Equação 1, demonstrada na forma percentual, é calculada a partir da relação entre: o resultado de Δ (Delta –

⁹ Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Finbra - Finanças do Brasil. O Finbra está disponível dentro do portal do SICONFI para consultas das Contas Anuais do Governo.

Equação 2) – que é calculado pela subtração do FPM da Receita Total; menos os gastos com saúde e com educação; dividido por Delta (Δ); multiplicado por cem. O resultado da Equação 1 representa o quanto sobra do orçamento, para investimentos e custeio do restante da máquina pública.

Equação 1 – Capacidade Financeira (CF)

$$CF = \left[\frac{\Delta - (GS + GE)}{\Delta} \right] \times 100 \quad (1)$$

Onde:

GS = Gastos com Saúde

GE = Gastos com Educação

Δ = Delta, representa a receita do município suprimindo os recursos de FPM¹⁰

Equação 2 – Delta (para composição da equação 1)

$$\Delta = RT - FPM \quad (2)$$

O resultado do cálculo da Capacidade Financeira (CF) dos municípios foi correlacionado com o resultado do Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal (IPDM) do respectivo município, com emprego do *software*/pacote estatístico “R” for *Windows*, buscando analisar o coeficiente de correlação / regressão linear entre as variáveis. Para maior entendimento, Stevenson (2001, p. 341) explica que

a análise da correlação e regressão compreende a análise de dados amostrais para saber se e como duas ou mais variáveis estão relacionadas uma com a outra numa população. [...]. A correlação mede a força, ou grau, de relacionamento entre duas variáveis; a regressão dá uma equação que descreve o relacionamento em termos matemáticos.

Favero et al (2009) complementa que, em pesquisas, todas as relações podem ser estudadas por modelos de regressão que buscam apurar a relação entre um conjunto de variáveis explicativas e uma variável dependente. Quanto à análise de regressão linear, essa “tem por objetivo estudar a relação entre duas ou mais variáveis explicativas, que se representam na forma linear, e uma variável dependente métrica” (FAVERO et al, 2009, p. 346).

¹⁰ Visando identificar seu poder de autonomia caso não recebesse o recurso do Fundo de Participação Municipal.

No presente estudo utilizou-se de regressão linear simples, e suas variáveis foram classificadas da seguinte forma: i) variável explicativa preditora: Capacidade Financeira (CF); e ii) variável dependente: Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal (IPDM). O pressuposto que embasou a análise é que há uma correlação positiva entre CF e IPDM, ou seja: → Quanto maior a Capacidade Financeira, maior será o resultado do IPDM - Significando, portanto, mais desenvolvimento municipal, pois desse modo sobra maior valor para o custeio do restante da máquina pública e para despesas de capital (incluído aqui Investimento).

Ressalta-se, porém, mais uma vez, que o potencial financeiro para investimento, neste estudo, foi restrito apenas à visão contábil, pois de fato o *quantum* da Capacidade Financeira será direcionado para Investimento é uma decisão discricionária do governante, que é quem tem a iniciativa para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), discutido e aprovado no âmbito do Legislativo.

Com relação ao cumprimento de suas obrigações federativas constitucionais (saúde / educação), a correlação permitiu a realização de inferências acerca do cumprimento das funções federativas uma vez que estas são insumos¹¹ na composição do IPDM, desse modo já estão implícitas na análise.

Para o alcance do primeiro **objetivo específico, (a)**, foram utilizados dados do portal Finbra, referente ao Fundo de Participação dos Municípios e da Receita Total dos municípios. A Equação 3, é a base para a análise da Capacidade de Arrecadação dos municípios. Seu cálculo envolve a subtração do valor do FPM, da Receita Total dos municípios, em seguida o valor é dividido pela Receita Total e multiplicado por cem.

Equação 3 – Capacidade de Arrecadação (CA)

$$CA = \left(\frac{RT - FPM}{RT} \right) \times 100 \quad (3)$$

Onde:

FPM = Valor referente ao Fundo de Participação Municipal

RT = Receita Total

¹¹ O IPDM mede o desempenho dos 399 municípios do Estado do Paraná, considerando três dimensões: renda, emprego e agropecuária; saúde; e educação (IPARDES, 2010).

Considera-se que o resultado dessa equação representa o percentual do orçamento referente à arrecadação própria. Cabe ressaltar que, conforme observado no capítulo 1, respeitados outros entendimentos, a Capacidade de Arrecadação será medida pela Receita Total do município menos a transferência intergovernamental (específica) FPM – Fundo de Participação dos Municípios, não obstante a relevância de outras transferências intergovernamentais. Desta forma não foi objeto deste trabalho a contemplação de transferências de outras naturezas para a composição da Capacidade de Arrecadação, o que, obviamente, dada sua relevância, ficam desde já potencializadas como opções para o desenvolvimento de novos e futuros estudos.

Para o alcance do segundo **objetivo específico, (b)**, também foram utilizados os dados do Finbra, considerando-se a equação 4, a qual mede e materializa o Indicador de Dependência de Transferência Externa - IDTE.

Equação 4 - Indicador de Dependência de Transferência Externa (IDTE)

$$IDTE = \left(\frac{FPM}{RT} \right) \times 100 \quad (4)$$

Onde:

FPM = Valor referente ao Fundo de Participação Municipal

RT = Receita Total

Por fim, para o alcance do terceiro **objetivo específico, (c)**, foram utilizados materiais bibliográficos. Desse modo, a partir do alcance desses dados, informações e resultados, foi possível responder à **questão central** e o **objetivo geral** do estudo.

Com relação à definição da **amostra**, essa se deu de forma não paramétrica, por conveniência e intencional, haja vista a amplitude definida para o estudo como pequenos municípios, quais sejam aqueles com até 10.000 habitantes, por representarem 50,88% do total de municípios paranaenses. A escolha se justificou também, pelo fato de que, segundo Cioatto e Boff (2017), alguns estudos já demonstraram a carência na prestação de serviços públicos nos municípios com menos de 10 mil habitantes, fato este que pode comprometer o cumprimento das competências e/ou funções federativas dos municípios desta faixa populacional.

Para maior entendimento, não obstante a caracterização quantitativa deste estudo, no Quadro 15 são descritas as variáveis constitutivas e operacionais de alguns termos utilizados. Nele, a variável constitutiva representa o conceito costumeiro do

termo na literatura, já a variável operacional descreve como o termo é tratado neste trabalho.

Quadro 15 – Quadro de Variáveis Constitutivas e Operacionais

Termo	Variável Constitutiva	Variável Operacional
Desenvolvimento Local	São “[...] as diferentes dimensões em que se exerce a cidadania, e tem condições de criar um espaço de interação entre cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do que é público” (MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010, p. 564). Está associado a um processo sustentável de aproveitamento das oportunidades e capacidades locais, antevendo a participação de uma gama de atores – sociais e econômicos, públicos e privados –, a ideia está no fortalecimento destes atores em seus territórios, gerando iniciativas e propostas socioeconômicas para fomentar as potencialidades locais, apostando em uma melhora integral da qualidade de vida da população (TABOSA et al, 2004).	IPDM – Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal
Funções Federativas Constitucionais dos municípios	Art. 23 e Art. 30 da Constituição Federal de 1988 (Ver quadro 8)	Foram consideradas para o estudo apenas as Funções Federativas de Saúde e Educação
Transferências Intergovernamentais	Um mecanismo por meio do qual os entes federativos compartilham suas receitas entre si (divisão de verbas). Constituem-se na repartição de recursos correntes ou de capital entre entes federativos. A princípio, a entrega pode ser feita em qualquer direção (da União para municípios e de municípios para a União, por exemplo); entretanto, na prática ela ocorre quase que exclusivamente no sentido União para estados, Distrito Federal e municípios, e dos estados para seus municípios. Exemplos de transferências governamentais: FPE, FPM, IPI-Exportação, FUNDEB, PNATE, PNAE, IOF-Ouro, FEX, ITR, <i>Royalties</i> , compensação financeira, SUS, Termo de compromisso, termo de convênio, entre outros (Ver descrição completa no Apêndice C) (BRASIL, 2016).	FPM – Fundo de Participação dos Municípios. Analisado em valor monetário e percentual.
Investimento	Caracterizado pela acumulação de possibilidades de produção que contribuem para a dinamização da atividade econômica, o crescimento do emprego, da produtividade, do produto e dos rendimentos sociais e para a melhoria das condições de vida em geral. Traduz-se na aplicação de uma poupança social e constitui um impulsionador do crescimento econômico sustentado, que contribui para o desenvolvimento. Investimento na perspectiva contábil (microeconômica): Corresponde a uma aplicação de capitais, ou seja, respeita a um conjunto de recursos financeiros capazes de ter aplicação produtiva e/ou lucrativa. Investimento na perspectiva macroeconômica: Representa toda a variação positiva do capital	Visão contábil – Despesas de capital - sem se inserir na teoria macroeconômica que envolve outras fontes de financiamento para o investimento.

Continua

	<p>num período determinado, ou, um conjunto de bens fisicamente bem determinados e reprodutíveis que podem ser utilizados repetidamente e determinam as possibilidades de produção (MARQUES, 2014). Para que a realização do investimento em bens de capital possa ser concretizada, as firmas necessitam de fontes de financiamento, que possibilitem a efetivação do investimento. O ritmo de crescimento de uma economia depende da disponibilidade de recursos para investimento e do custo desses recursos. De maneira geral, existem, basicamente, quatro formas de financiamento das firmas: o financiamento bancário, o mercado de capitais, financiamento externo e o financiamento por meio de recursos internos (lucros reinvestidos) (ALVES; LUPORINI, 2007, p. 5).</p>	
Governança Pública	<p>O resgate da política dentro da Administração Pública, onde se diminuem critérios técnicos e se reforçam mecanismos participativos de deliberação nas tomadas de decisões na esfera pública (SECCHI, 2009);</p> <p>Arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são implementadas as ações públicas (OCDE, 2006);</p> <p>Instrumento cujo objetivo é assegurar a accountability pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre na Administração Pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas (TCU, 2011);</p> <p>Conjunto das tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida (WORLD BANK, 2013).</p> <p>Capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2012)</p>	<p>Entendida como uma filosofia de gestão e possível quarto modelo de Administração Pública, respeitados outros conceitos que direcionam a Governança como uma técnica de Administração Pública principalmente focada no controle.</p>
Efetividade	<p>Trata-se de um princípio da Administração Pública, classificado como o alcance do resultado de acordo com o planejado, e que traz o benefício esperado (PISA, 2014);</p> <p>Trata-se de uma ferramenta de avaliação, e de desempenho, que mede o impacto (positivo) resultante de determinado projeto ou ação perante a meta inicial (MELO; VAITSMAN, 2008; SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013);</p> <p>Representa os impactos gerados pelos produtos, processos ou projetos desenvolvidos, considerando a relação entre o impacto previsto e realizado, e os resultados alcançados (MARTINS; MARINI, 2010).</p>	<p>Medida pelo resultado dos índices e variáveis analisadas (CA, CF, IDTE, IPDM, etc.), e pelas correlações propostas. Se o resultado for positivo, demonstrando impacto nos indicadores/resultados, considera-se que existe efetividade.</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Pesquisa Bibliográfica (2018)

O **Desenvolvimento Local** foi medido/considerado a partir do Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal - IPDM, elaborado e monitorado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, cuja metodologia é semelhante à utilizada para o cálculo e publicização do IDH-M. Optou-se pelo uso do IPDM por se tratar de um índice desenvolvido por um Instituto Paranaense, e por divulgar resultados anuais em detrimento ao IDH-M que é decenal e com os últimos resultados publicizados em 2010 (ver [seção 2.5.1.1](#))

As **funções federativas** a consideradas foram Saúde e Educação, por se tratarem de dimensões avaliadas para o cálculo do IPDM. Já quanto às **Transferências Externas**, reconhecida a importância das demais transferências dessa natureza na composição da Receita Total, foi considerado apenas o Fundo de Participação dos Municípios - **FPM**, por se tratar do recurso de maior vulto e relevância para a Receita Total dos municípios, e por ter maior aderência à teoria central (federalismo) referente à distribuição interfederativa.

3.2 Caracterização da Pesquisa

Segundo Gil (2010) e Andrade (2010), a pesquisa pode ser classificada de diferentes maneiras: segundo a **área do conhecimento** (grandes áreas), segundo sua **finalidade** (pesquisa básica ou pesquisa aplicada), segundo seus **objetivos** (pesquisa exploratória, pesquisa descritiva, pesquisa explicativa), quanto à abordagem (pesquisa quantitativa e qualitativa) e quanto ao **delineamento da pesquisa** (pesquisa bibliográfica, documental, experimental, ensaio clínico, estudo de caso-controle, estudo de coorte, levantamento de campo, teoria fundamentada nos dados, pesquisa-ação, e pesquisa participante).

Isto posto, seguindo a taxionomia proposta pelos autores referenciados (GIL, 2010; ANDRADE, 2010) este estudo estruturou-se conforme se observa no Quadro 16.

Quadro 16 – Resumo das Escolhas Metodológicas

Planejamento da Pesquisa		Fundamentação Teórica	Motivação
Quanto à abordagem	Quantitativa	Segundo Marconi e Lakatos (2008, p. 267) neste tipo de pesquisa “os pesquisadores valem-se de amostras amplas e de informações numéricas”. Silva, Lopes e Braga Junior (2014) lecionam que a pesquisa quantitativa se caracteriza também pela existência de um problema (muito bem definido), e a existência de informação e teoria referente ao objeto que está sendo estudado. Richardson (2012) complementa que, na pesquisa quantitativa, a existência de dados quantificáveis ocorre tanto na coleta de informações quanto no tratamento deles por meio de técnicas estatísticas – desde as mais simples, como percentual e média, às mais complexas, como coeficiente de regressão, por exemplo.	A abordagem se classifica como quantitativa devido aos dados (quantificáveis) os quais se propôs analisar no estudo: IPDM, FPM e Siconfi/Finbra. Além disso, trata-se de uma amostra ampla, e para o atingimento dos objetivos e problemática de pesquisa foram necessárias comparações e relações entre esses dados.
Quanto à Natureza	Aplicada	A pesquisa aplicada visa às aplicações e interesses práticos, com o objetivo de solucionar problemas concretos, o que pode contribuir para o avanço do conhecimento em determinadas áreas (ANDRADE, 2010; MARCONI; LAKATOS, 2012). Em complemento, Gil (2010) explica que os estudos com base em pesquisa aplicada também visam resolver problemas no âmbito da sociedade onde os pesquisadores vivem.	Trata-se de pesquisa aplicada, pois tem aplicabilidade prática e relaciona-se a problemas identificados na sociedade (mais especificamente relacionados aos pequenos municípios paranaenses). Além disso, com o estudo pretendeu-se contribuir para o desenvolvimento regional, área de concentrado do programa.
Quanto aos Objetivos	Descritiva	A pesquisa descritiva tem por objetivo identificar possíveis relações entre variáveis e a descrição de características de determinadas populações, sendo possível ir além, e estudar a natureza dessa relação (GIL, 2010). Contudo, Andrade (2010, p. 112) ressalta que nesse tipo de pesquisa “os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles”, desse modo os fenômenos não são manipulados pelo pesquisador.	Pois o estudo visou identificar possíveis relações entre variáveis e a descrição de características da população que está sendo estudada. Além de que, fatos foram observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem a interferência do pesquisador no conteúdo das fontes.
	Explicativa	A pesquisa explicativa, além do registro, análise e interpretação dos fenômenos estudados, visa apontar os fatores determinantes – ou as causas – que contribuem para os fenômenos (ANDRADE, 2010; GIL, 2010). Sendo desse modo, um pouco mais complexa, pois tem o propósito de explicar a razão e o porquê das coisas (GIL, 2010).	A pesquisa também é explicativa, pois se buscou realizar o apontamento dos fatores determinantes ou as causas que contribuem para os fenômenos estudados, tendo por base as evidências encontradas, o embasamento teórico e as correlações realizadas na pesquisa.
Quanto ao delineamento do estudo	Bibliográfica	Marconi e Lakatos (2012;2017) lecionam que a pesquisa bibliográfica é um tipo de produção científica, na qual o pesquisador embasa sua pesquisa em livros, artigos científicos, ensaios críticos, jornais, revistas, entre outros, pois são fontes	A pesquisa bibliográfica fundamentou teoricamente o estudo, ampliando o conhecimento da temática e embasando os resultados, discussões e conclusões. Para isso, foram utilizados livros, artigos científicos,

Continua

		secundárias, com tratamento científico. Atualmente, os artigos científicos são as fontes mais indicadas para utilização, pois neles é possível encontrar conhecimento científico atualizado.	publicações oficiais de órgãos de pesquisa e estatística, dentre outros.
	Documental	A pesquisa documental é caracterizada pelas fontes de dados, a qual é restrita a documentos, sendo eles escritos ou não, que se tratam de fontes primárias (feitos ou transcritos pelo autor) ou secundárias (feitos ou transcritos de outras fontes) e sem tratamento científico (MARCONI; LAKATOS, 2012). Desse modo, a principal diferença entre a pesquisa documental e bibliográfica, é a natureza das fontes (GIL, 2010).	Os dados referentes aos municípios são de origem documental e secundários, essenciais para o atingimento do objetivo do estudo e resposta ao problema de pesquisa. Como fontes de dados para pesquisa documental, serão utilizadas informações coletadas em institutos de pesquisa, como IBGE, Iperdes, e plataformas de transparência do governo, como Siconfi e Finbra.
Coleta de dados	Documental	A pesquisa documental é caracterizada pelas fontes de dados, a qual é restrita a documentos, sendo eles escritos ou não, que se tratam de fontes primárias (feitos ou transcritos pelo autor) ou secundárias (feitos ou transcritos de outras fontes) e sem tratamento científico (MARCONI; LAKATOS, 2012). Desse modo, a principal diferença entre a pesquisa documental e bibliográfica, é a natureza das fontes (GIL, 2010).	Os dados dos municípios estudados estão disponíveis eletronicamente e em grande quantidade. O material é suficiente para o atingimento do objetivo do estudo e resolução do problema de pesquisa, tornando viável a utilização de pesquisa documental de fontes secundárias. Além disso, o grande número de municípios que compõe a amostra (203) torna inexequível a coleta de dados primários por meio de entrevista ou questionário, por exemplo.
Análise dos dados	Quantitativa	Segundo Marconi e Lakatos (2008, p. 267) neste tipo de pesquisa “os pesquisadores valem-se de amostras amplas e de informações numéricas”. Silva, Lopes e Braga Junior (2014) lecionam que a pesquisa quantitativa se caracteriza também pela existência de um problema (muito bem definido), e a existência de informação e teoria referente ao objeto que está sendo estudado. Richardson (2012) complementa que, na pesquisa quantitativa, a existência de dados quantificáveis ocorre tanto na coleta de informações quanto no tratamento deles por meio de técnicas estatísticas – desde as mais simples, como percentual e média, às mais complexas, como coeficiente de regressão, por exemplo.	O tratamento dos dados foi a fonte de análise do Banco de Dados, com emprego do software/pacote estatístico “R” for Windows, demonstrando-se correlação / regressão entre variáveis definidas no escopo do problema/objetivos. Ainda, a análise dos dados foi realizada por meio de quadros, gráficos, tabelas e relatórios, para maior clareza na exposição dos resultados.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Pesquisa Bibliográfica e Documental (2018)

Desse modo, a partir das escolhas metodológicas realizadas, o estudo se fundamentou, para o cumprimento do objetivo e da problemática proposta de maneira mais objetiva e estruturada.

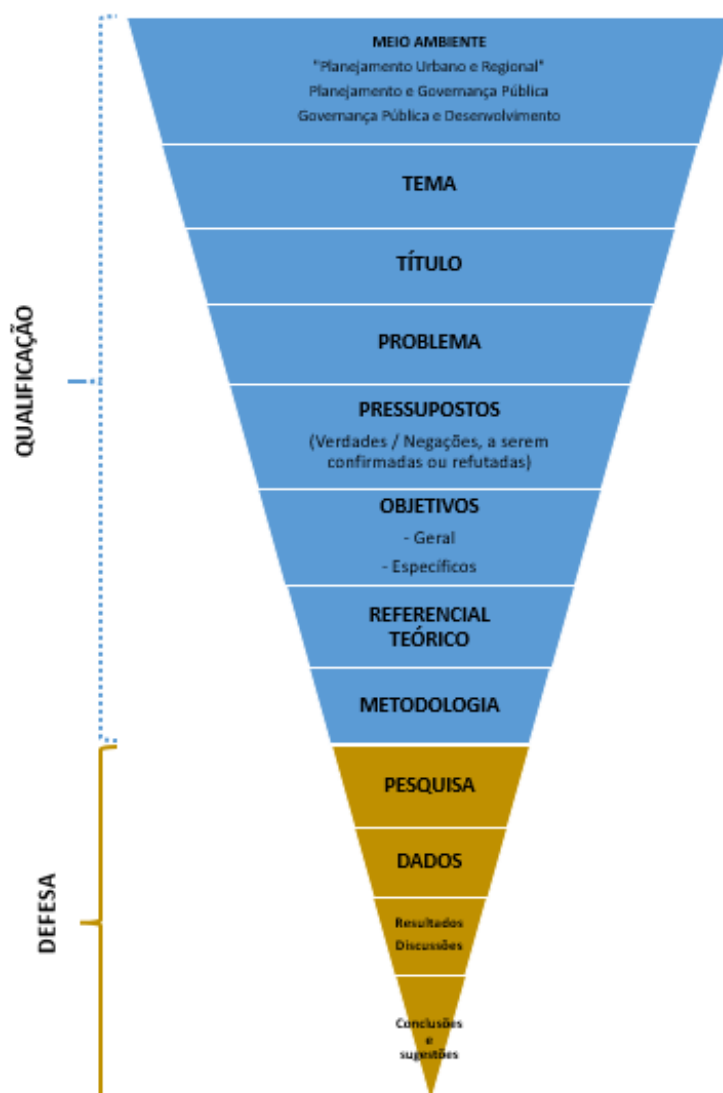
3.3 Delineamento da Pesquisa

A proposta de desenvolvimento da pesquisa foi segmentada em 08 etapas, sendo elas: a Delimitação do Estudo, o Referencial Teórico, a Metodologia da Pesquisa, Pré-testagem da Proposta, Realização da Pesquisa, Tratamento dos Dados, Resultados e Discussões, Conclusões e Sugestões. Porém, primeiramente foram definidos dois ciclos norteadores para desenvolvimento do trabalho: 1º – Qualificação e 2º – Defesa, conforme Figura 8.

O primeiro ciclo (qualificação) compreendeu as seguintes etapas:

- a) Delimitação do Estudo: Definição do tema, Título, Problema de pesquisa, Pressupostos, Objetivos (geral e específicos), Teoria central e Categorias de análise (Ver [seção 3.1](#));
- b) Referencial Teórico: Levantamento bibliométrico e bibliográfico dos materiais a serem utilizados no embasamento do estudo; Fichamento do conteúdo coletado; Análise do conteúdo e; Elaboração do trabalho.
- c) Metodologia da Pesquisa: Caracterização da pesquisa; Definição do universo da pesquisa e coleta de dados; Definição do tratamento e exposição dos dados; Levantamento das limitações da pesquisa.
- d) Pré-testagem da proposta.

Figura 8 – Matriz da Dissertação: Proposta de Desenvolvimento da Pesquisa



Fonte: Própria autora (2018)

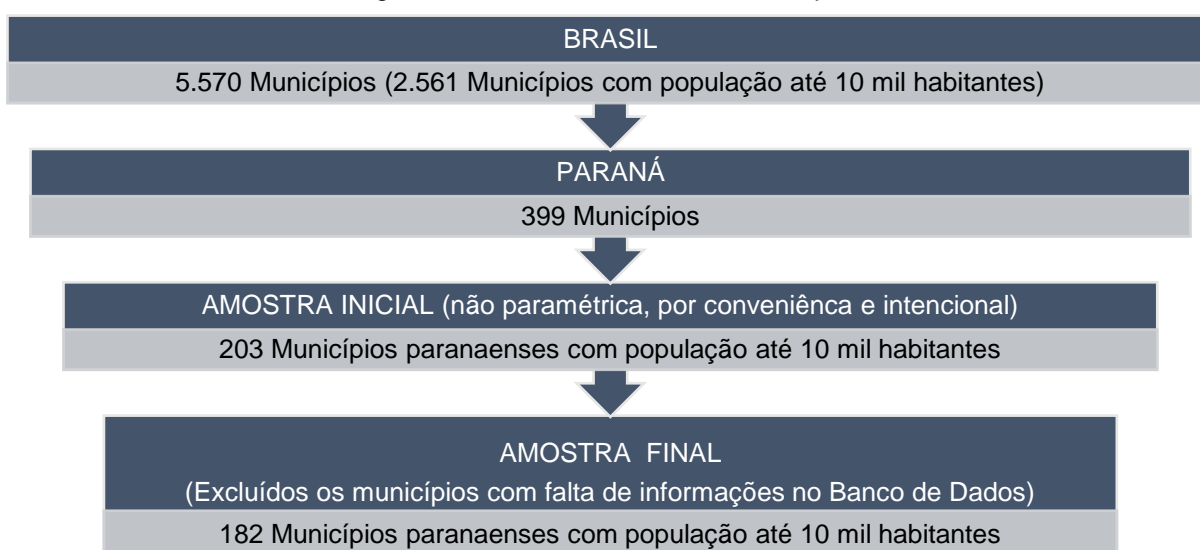
Por sua vez, o segundo ciclo (defesa) compreendeu as etapas de:

- Realização da pesquisa: pesquisa documental
- Coleta e levantamento dos dados; tratamento e análise dos dados; elaboração dos relatórios, quadros, gráficos e tabelas;
- Resultados e discussões;
- Conclusões e sugestões de novos estudos.

3.4 Universo/Amostra da Pesquisa e Coleta de Dados

O Universo da Pesquisa pode ser entendido como a população disponível para se extrair a amostra desejada. Marconi e Lakatos (2012, p. 27) explicam que o universo ou população representam “o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum”. Assim, o universo da presente pesquisa é composto de 5.570 municípios, reduzido a 399 considerando apenas os municípios do Estado do Paraná, conforme observado na Figura 9.

Figura 9 – Universo e Amostra da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora a partir de IBGE (2010)

Desse modo, a amostra, que representa a parcela selecionada convenientemente dentro do universo da pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2012, 2017), foi composta inicialmente de 203 municípios paranaenses. O critério de seleção dessa amostra foi a densidade populacional dos municípios, até 10.000 habitantes, materializando-se de forma não paramétrica, por conveniência e intencional. Fato que, não obstante a similitude de comportamento e realidades fáticas de gestão entre municípios da mesma amplitude populacional de outros estados da Federação, não há como se extrapolar de forma inferencial para eles os resultados obtidos neste estudo.

Máxime então que o critério da amplitude amostral convenientemente definida se justificou com base no estudo do Tribunal de Contas do Paraná, realizado em 2015, que aponta que municípios com população inferior a 10 mil habitantes tendem “a

apresentar dificuldades estruturais em relação à sua Administração Pública [...] resultando em uma tendência de que os municípios menores não exerçam seu poder de tributação” (FERNANDES et al, 2015, p. 9) e se tornem dependentes de transferências dos demais entes da federação.

Quanto aos instrumentos adotados para coleta de dados foi utilizada a pesquisa documental. A referida coleta de dados foi realizada em institutos de pesquisa, como IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), IparDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social), e plataformas de transparência do governo, como Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) e Finbra (Finanças do Brasil)¹². Todos os dados estão disponíveis eletronicamente nesses portais e plataformas. Foram coletadas as informações dos 203 municípios paranaenses com população de até 10.000 habitantes. Posteriormente, foram excluídos 21 (vinte e um) municípios da amostra inicial, por não possuírem 100% dos dados em todas as variáveis do Banco de Dados, resultando assim em uma amostra final de 182 municípios.

3.5 Tratamento e Exposição dos Dados

Após a coleta dos dados, os mesmos foram tratados a partir do banco de dados ([Apêndice A](#)) estruturado com as variáveis de análise. Foram aplicadas análises estatísticas com o uso de planilhas eletrônicas e software/pacote estatístico “R” *for Windows*, para observação do comportamento dos indicadores e de possíveis especificidades dos municípios estudados. Ainda, foram realizadas comparações/(co)relações entre variáveis – o *script* da programação do *Software* “R” para o cálculo das correlações pode ser observado no [Apêndice D](#). No Quadro 17, observam-se as variáveis que compuseram o banco de dados e suas definições operacionais.

¹² O portal Finbra disponibiliza informações contábeis, financeiras e de estatísticas fiscais do universo de 5.564 municípios, de 26 estados, do Distrito Federal e da União. Contudo, os dados não abrangem todos os 5.570 municípios brasileiros.

Quadro 17 – Quadro de variáveis que compõem o Banco de Dados

Variável	Definição Operacional
POP-2010	População dos municípios no ano de 2010 (último censo do IBGE)
IPDM-“ano”	Trata-se da aferição do Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal referente ao ano especificado
IPDM.S-“ano”	Trata-se da aferição do resultado da variável Saúde do Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal referente ao ano especificado
IPDM.E-“ano”	Trata-se da aferição do resultado da variável Educação do Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal referente ao ano especificado
IPDM.R-“ano”	Trata-se da aferição do resultado da variável Renda do Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal referente ao ano especificado
RT-“ano”	Trata-se da aferição da Receita Total empenhada para o município, referente ao ano especificado
FPM-“ano”	Trata-se da aferição do valor recebido referente ao Fundo de Participação dos Municípios, no ano especificado
GS-“ano”	Trata-se da aferição dos gastos com a Função Saúde (despesas empenhadas), referente ao ano especificado
GE-“ano”	Trata-se da aferição dos gastos com a Função Educação (despesas empenhadas), referente ao ano especificado
CF-“ano”	Trata-se da aferição de quanto sobra do orçamento (em percentual), para investimentos e custeio do restante da máquina pública

Fonte: Própria autora (2018)

O processo de análise dos dados pode ser definido como “uma sequência de atividades, que envolve a redução dos dados, a categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório” (GIL, 2008, p. 133). Com esse intuito estabeleceu-se *a priori*, qualitativamente as categorias de análises, sendo elas a Capacidade Financeira, o cumprimento das Funções Federativas Constitucionais, a Dependência de Transferências Intergovernamentais e o Desenvolvimento Local dos municípios estudados. Assim, a análise dos dados foi realizada de forma integrativa por meio de consolidação de relatórios, quadros, tabelas e gráficos, elaborados a partir dos dados coletados e tratados.

3.6 Limitações da Pesquisa

Primeiramente é preciso ressaltar que o presente estudo se reconhece dentro de seus limites, pois não tem ele a ambição e nem a pretensão de exaurir a temática que habita tão fértil campo para novos estudos.

Isto posto, como em todas as pesquisas, é importante expressar as limitações do estudo, situações que podem limitar e/ou influenciar no seu desenvolvimento, e até mesmo resultados.

Identificou-se, como uma primeira limitação, a falta de informação nas bases de dados consultadas, referentes a alguns municípios. As informações existentes no IPDM, Finbra, IBGE, não abrangem todos os municípios, uma pequena parcela não possui todos os dados relacionados aos indicadores e informações. Isso ocorre devido à indisponibilidade dos dados sobre os municípios aos próprios institutos.

Ocorre ainda a existência de um grande número de pequenos municípios com até 10.000 habitantes (203 / 50,88% do total), o que não permite a análise individualizada de cada município. Desse modo, a pesquisa teve foco em nível macro, observando médias e tendências gerais (e não individuais).

Uma terceira limitação observada trata-se do recorte longitudinal (temporal) do estudo, sendo este definido entre os períodos de 2013 a 2015. A escolha do período temporal se deu devido à limitação dos dados disponíveis nos bancos de dados das variáveis a serem utilizadas (IPDM, Siconfi/Finbra). O IPDM disponibiliza dados referentes aos exercícios de 2002 a 2015; já o Siconfi-Finbra possui dados referentes aos exercícios de 2013 a 2018. Desse modo o recorte temporal ficou limitado aos períodos de 2013 a 2015, devido à necessidade de correlação das variáveis para o atingimento do objetivo do estudo.

Por fim, ainda no contexto da coleta dos dados que subsidiaram a pesquisa, outra limitação encontrada é a classificação das fontes, sendo estas, secundárias. Os dados foram coletados de portais e bancos de dados, e não diretamente com o participante nos municípios objeto do estudo. Assim, a fidedignidade das informações estará condicionada a confiabilidade dos portais consultados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo, reservado aos resultados e discussões, expõe as análises realizadas, bem como abre discussões pertinentes ao desenvolvimento e conclusão da presente dissertação. Para tanto o capítulo está subdividido em cinco tópicos principais, orientados e correlacionados aos objetivos propostos à problemática de pesquisa, aos pressupostos e à temática do estudo para então, por fim, dar embasamento e fornecer as informações necessárias para a conclusão da pesquisa proposta.

4.1 Capacidade Financeira (CF) e Capacidade de Arrecadação (CA) dos Pequenos Municípios Paranaenses

Com o intuito de auxiliar no alcance dos objetivos do presente estudo propôs-se a análise de dois termos relacionados à temática financeira dos municípios: a Capacidade de Arrecadação (CA) e a Capacidade Financeira (CF), criados para compor a metodologia do estudo proposto.

Conforme detalhado no tópico [3.1](#) deste estudo, a Capacidade Financeira – CF (Equação 1), demonstrada na forma percentual, foi calculada a partir da relação entre: o resultado de Δ (Delta) – que é calculado pela subtração do FPM da Receita Total; menos os gastos com saúde e com educação; dividido por Delta (Δ); multiplicado por cem. O resultado da Equação 1 representa o quanto sobra do orçamento para investimentos e custeio do restante da máquina pública.

Já a Capacidade de Arrecadação dos pequenos municípios paranaenses foi calculada pela fórmula $CA = [(RT - FPM) / RT] \times 100$, medida pela Receita Total do município menos a transferência intergovernamental (específica) FPM – Fundo de Participação dos Municípios, dividido pela Receita Total e multiplicado por cem. Lembrando que não é objeto deste trabalho a contemplação de transferências de outras naturezas – não obstante a relevância de outras transferências intergovernamentais – para a composição da Capacidade de Arrecadação, o que, obviamente, dada sua relevância, ficam desde já potencializadas como opções para o desenvolvimento de novos e futuros estudos.

Do total de 203 pequenos municípios paranaenses (com população de até 10

mil habitantes) foram excluídos do cálculo da Capacidade de Arrecadação (CA), 21 (vinte e um) municípios, por não possuírem todos os dados necessários no banco de dados. Outros 08 (oito) municípios foram excluídos por se tratarem de *outliers*, sob o pressuposto de que a discrepância de resultado em relação aos demais municípios seja em decorrência do recebimento de *royalties* (das usinas de Itaipu, Salto Caxias e Salto Santiago; e do ICMS ecológico) na composição da Receita Total destes municípios. Conforme Quadro 18.

Quadro 18 – Municípios excluídos do banco de dados do estudo para o cálculo das fórmulas

	Município excluído do Cálculo	Motivo da exclusão
Critério 1	Anahy	Falta de dados
	Campina do Simão	Falta de dados
	Campo do Tenente	Falta de dados
	Conselheiro Mairinck	Falta de dados
	Diamante do Norte	Falta de dados
	Flor da Serra do Sul	Falta de dados
	Guaraci	Falta de dados
	Inajá	Falta de dados
	Jundiá do Sul	Falta de dados
	Lupionópolis	Falta de dados
	Marilândia do Sul	Falta de dados
	Marquinho	Falta de dados
	Presidente Castelo Branco	Falta de dados
	Quinta do Sol	Falta de dados
	Reserva do Iguaçu	Falta de dados
	Santa Cecília do Pavão	Falta de dados
	Santo Antônio do Paraíso	Falta de dados
	São Jorge d'Oeste	Falta de dados
	Tomazina	Falta de dados
	Tupãssi	Falta de dados
Virmond	Falta de dados	
Critério 2	Boa Vista da Aparecida	Recebe <i>royalties</i> da Usina de Salto Caxias
	Entre Rios do Oeste	Recebe <i>royalties</i> da Usina de Itaipu
	Itaipulândia	Recebe <i>royalties</i> da Usina de Itaipu
	Mercedes	Recebe <i>royalties</i> da Usina de Itaipu
	Pato Bragado	Recebe <i>royalties</i> da Usina de Itaipu
	Saudade do Iguaçu	Recebe <i>royalties</i> da Usina Salto Santiago
	São Jorge do Patrocínio	Recebe <i>royalties</i> verdes do ICMS ecológico
	Serranópolis do Iguaçu	Recebe <i>royalties</i> verdes do ICMS ecológico

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa documental (2018)

Para o cálculo da Capacidade Financeira (CF) foram excluídos apenas os municípios elencados no critério 1 do Quadro 18, pois os demais (critério 2) não se caracterizaram como *outliers* nos resultados deste cálculo. Assim, foram considerados os dados de 174 pequenos municípios paranaenses para efetuar os cálculos da Capacidade Arrecadação (CA) e 182 para o cálculo da Capacidade Financeira (CF). Na Tabela 3 é possível observar o resumo estatístico dos resultados encontrados de

CF para os municípios que compuseram o banco de dados.

Tabela 3 – Análise Estatística da Capacidade de Financeira dos Pequenos Municípios Paranaenses

DADO		CF 2013	CF 2014	CF 2015
1	Média	30,10%	28,42%	31,43%
2	Erro padrão	1,05%	1,22%	1,02%
3	Mediana	30,95%	29,86%	32,45%
4	Modo	33,99%	-	-
5	Desvio padrão	14,18%	16,51%	13,71%
6	Variância da amostra	2,01%	2,73%	1,88%
7	Curtose	36,86%	346,32%	100,29%
8	Intervalo	79,81%	109,60%	90,73%
9	Mínimo	-16,03%	-48,09%	-4,80%
10	Máximo	63,78%	61,52%	85,93%
11	Contagem	182	182	182

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa documental (2018)

Conforme demonstram os resultados encontrados, a média da CF dos municípios é de 30,10% (em 2013), 28,42% (em 2014) e 31,43% (em 2015). Os valores evidenciam que os municípios têm baixa Capacidade Financeira para manter o restante da máquina pública e realizar investimentos – se não for considerado o recurso do FPM na composição da Receita Total, e depois de descontadas as despesas com Saúde e Educação. Nota-se ainda que alguns municípios apresentaram valores negativos após a resolução da equação proposta, conforme linha 9 da Tabela 3. Na Tabela 4 podem ser visualizados os municípios que apresentaram os menores resultados nos períodos analisados.

Tabela 4 – Municípios com os piores resultados no cálculo da Capacidade Financeira (CF)

2013		2014		2015	
Miraselva	-16,03%	Cruzeiro do Sul	-48,09%	Miraselva	-4,80%
Xambrê	-10,78%	Nova Aliança do Ivaí	-37,37%	Nova Aliança do Ivaí	-4,27%
Santa Inês	-5,53%	Miraselva	-30,60%	Santo Ant. do Caiuá	-0,63%
Godoy Moreira	-2,17%	Nova Santa Bárbara	-13,01%	Santa Amélia	0,19%
Santo Ant. do Caiuá	-0,89%	Ariranha do Ivaí	-6,91%	Nossa S. das Graças	1,26%
Rancho Alegre	-0,61%	Santa Inês	-2,02%	Jardim Olinda	6,78%
Itaúna do Sul	0,16%	Santo Ant. do Caiuá	-1,97%	Marumbi	7,67%
Agudos do Sul	2,14%	Planaltina do Paraná	-1,96%	Barra do Jacaré	8,53%
Honório Serpa	3,52%	Porto Vitória	-1,01%	Mirador	8,84%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa documental (2018)

Já em relação aos resultados encontrados da Capacidade de Arrecadação (CA) dos pequenos municípios que compuseram o banco de dados, na Tabela 5 tem-se.

Tabela 5 – Estatística Descritiva da Capacidade de Arrecadação dos Pequenos Municípios Paranaenses

DADO		CA 2013	CA 2014	CA 2015
1	Média	57,60%	58,93%	61,37%
2	Erro padrão	0,66%	0,66%	0,60%
3	Mediana	58,77%	60,40%	62,16%
4	Modo	56,30%	-	-
5	Desvio padrão	8,69%	8,65%	7,98%
6	Variância da amostra	0,76%	0,75%	0,64%
7	Curtose	-57,50%	11,19%	-48,35%
8	Intervalo	40,33%	44,80%	36,54%
9	Mínimo	33,65%	29,34%	39,73%
10	Máximo	73,98%	74,13%	76,28%
11	Contagem	174	174	174

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa documental (2018)

Nota-se que a média da Capacidade de Arrecadação (CA) dos municípios analisados foi de 57,6% em 2013, e melhorou nos anos subsequentes, com resultado de 58,93% em 2014 e 61,37% em 2015. Isso representa que, nos anos de 2013 e 2014, a Capacidade de Arrecadação dos municípios observados não representava nem 60% da Receita Total elevando-se para pouco mais do que isso em 2015.

Ao se observar os dados da linha 9 da Tabela 5, percebe-se que existem municípios com baixo poder de arrecadação (33,65% em 2013; 29,34% em 2014; 39,73% em 2015). Esses dados refletem também a dependência desses municípios às transferências externas tratada no tópico [4.4](#). Na Tabela 6 é possível observar os municípios que apresentaram os piores resultados no cálculo da Capacidade de Arrecadação nos três períodos.

Tabela 6 – Municípios com os piores resultados no cálculo da Capacidade de Arrecadação (CA)

2013		2014		2015	
Nova Aliança do Ivaí	33,65%	Cruzeiro do Sul	29,34%	Nova Aliança do Ivaí	39,73%
Esperança Nova	36,94%	Nova Aliança do Ivaí	33,65%	Jardim Olinda	41,82%
Miraselva	38,82%	Miraselva	35,53%	Santa Inês	42,55%
Itaúna do Sul	39,44%	Pinhal de São Bento	40,88%	Miraselva	43,74%
Santa Amélia	39,97%	Esperança Nova	40,93%	Santo Ant. do Caiuá	46,10%
Godoy Moreira	40,72%	Santa Inês	41,63%	Iracema do Oeste	46,72%
Pinhal de São Bento	40,94%	Santo Ant. do Caiuá	43,63%	Nossa S. das Graças	47,02%
Iracema do Oeste	41,65%	Diamante do Sul	45,05%	Iguatu	47,04%
Santa Inês	42,26%	Iracema do Oeste	45,68%	Esperança Nova	47,39%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa documental (2018)

Já os valores máximos encontrados, linha 10 da Tabela 5, demonstram que o poder de arrecadação dos municípios girou em torno de 73,98% em 2013; 74,13% em 2014; e 76,28% em 2015.

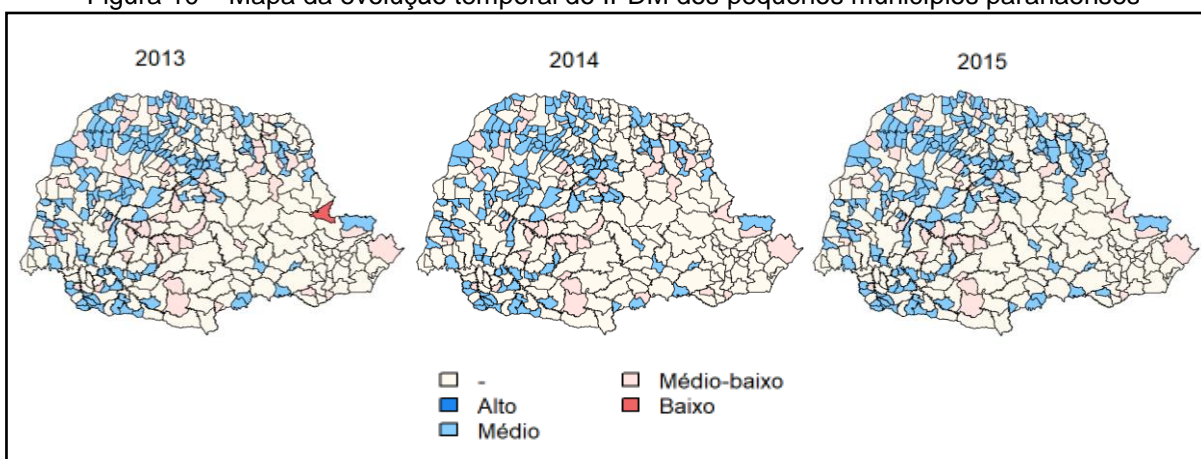
4.2 Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal (IPDM) dos Pequenos Municípios Paranaenses

Conforme já observado, no presente estudo o Desenvolvimento Local é considerado a partir do Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal - IPDM, que é elaborado e monitorado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, e cuja metodologia é semelhante à utilizada para o cálculo e publicização do IDH-M.

Foram observados os resultados do Índice IPDM dos 182 pequenos municípios que possuíam todos os dados do banco de dados do estudo. Foram excluídos da análise os 21 (vinte e um) municípios que não possuíam todos os dados, aqueles elencados no Quadro 18 (critério 1).

Na Figura 10 é possível observar a evolução dos resultados do IPDM no decorrer do período analisado (2013 a 2015). Houve uma melhora nos resultados a cada ano, aumentando o número de municípios com resultado “Médio”, destacados em azul claro, com o passar dos anos.

Figura 10 – Mapa da evolução temporal do IPDM dos pequenos municípios paranaenses



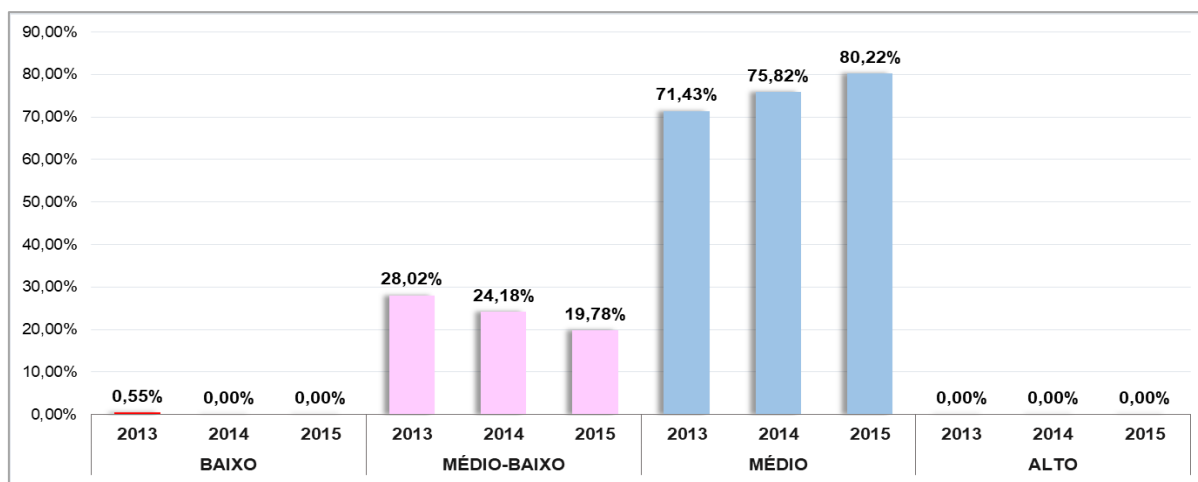
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Iparades (2018)

É possível perceber ainda que não há municípios com resultado “Alto” (azul escuro) em nenhum dos períodos, representando que a tendência é um resultado mediano para a maioria dos municípios. Em 2013 o único município que apresentou resultado “Baixo” (destacado em vermelho) foi Doutor Ulysses, que possui 5.727

habitantes, está localizado na região Leste do Paraná e faz parte da Região Metropolitana de Curitiba. Nos anos de 2014 e 2015 o seu resultado melhora, porém, continua regular, “Médio-Baixo” (destacado em rosa).

Para melhor visualização, o Gráfico 4 demonstra a porcentagem dos municípios distribuída pelos grupos de desempenho (Baixo; Médio-baixo; Médio; Alto) do IPDM em cada período.

Gráfico 4 – Distribuição dos pequenos municípios paranaenses por grupos de desempenho do IPDM



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Ipardes (2018)

De maneira mais detalhada é possível observar na Tabela 6 a quantidade de municípios distribuídos em cada grupo de desempenho.

Tabela 7 - Distribuição dos pequenos municípios paranaenses por grupos de desempenho do IPDM

Período	Grupo de desempenho	Nº de munic.	%
2013	Baixo	1	0,55%
	Médio-baixo	51	28,02%
	Médio	130	71,43%
	Alto	0	0,00%
2014	Baixo	0	0,00%
	Médio-baixo	44	24,18%
	Médio	138	75,82%
	Alto	0	0,00%
2015	Baixo	0	0,00%
	Médio-baixo	36	19,78%
	Médio	146	80,22%
	Alto	0	0,00%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Ipardes (2018)

De acordo com o observado na Figura 10 e no Gráfico 4, houve melhora nos resultados dos municípios no decorrer dos períodos. Em 2013, 28% dos municípios tiveram resultado “Médio-Baixo” e 73,43% “Médio”, além do município que apresentou

resultado “Baixo” (0,55%), já no último período observado, 2015, o resultado foi de 19,78% dos municípios no grupo “Médio-Baixo” e 80,22% no grupo “Médio”.

Além do resultado do índice geral, no IPDM é possível ter-se de forma estratificada os resultados (de cada município paranaense) por dimensões, sendo elas: renda (renda, emprego e agropecuária); saúde; e educação. O escopo do presente estudo envolve a análise das dimensões Saúde e Educação, por se tratarem de funções federativas constitucionais vinculadas dos municípios e ao mesmo tempo comporem o cálculo do IPDM. Desse modo, o tópico seguinte é destinado à descrição e análise dos resultados dessas dimensões do IPDM.

4.2.1 Dimensões do IPDM: Saúde e Educação (Funções Federativas)

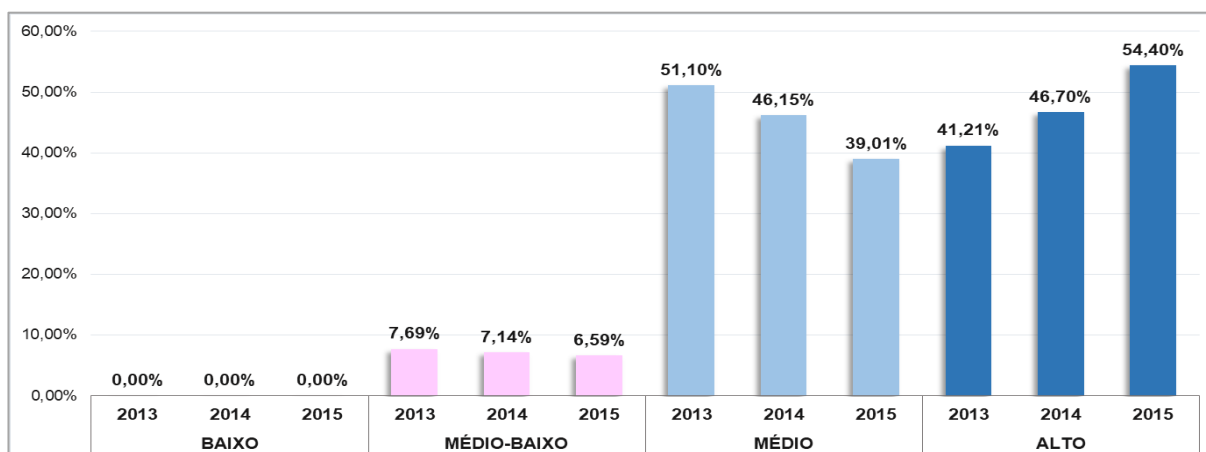
A Saúde e Educação são funções/obrigações federativas dos municípios elencadas no rol de competências definidas pela Constituição Federal de 1988. Conforme determina a Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, em seu art. 7, os municípios e o Distrito Federal devem aplicar anualmente, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos¹³ em ações e serviços públicos de saúde. Além disso, o art. 212 da Constituição Federal estabelece que os municípios devem aplicar 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Saúde e Educação são também duas dimensões que compõem a metodologia do IPDM, juntamente com a dimensão renda, por serem elas consideradas pelo Ipardes (2013) as dimensões mais importantes para se analisar o desempenho dos municípios paranaenses.

No Gráfico 5 é possível visualizar a evolução dos resultados da distribuição dos pequenos municípios paranaenses por grupos de desempenho na dimensão Saúde do IPDM, nos três períodos estudados.

¹³ A que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Gráfico 5 - Distribuição dos pequenos municípios paranaenses por grupos de desempenho do IPDM – Dimensão Saúde

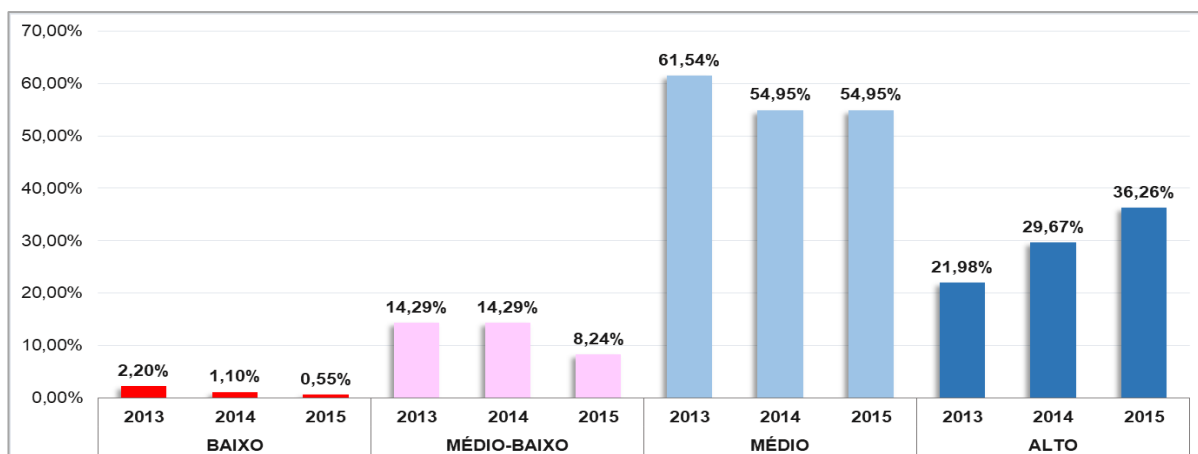


Fonte: Elaborado pela autora a partir de Ipardes (2018)

Nota-se que uma grande parcela dos municípios apresentou resultado “Alto” na dimensão Saúde nos três períodos, ocorrendo uma melhora nos resultados com o passar dos anos. Inclusive, no ano de 2015, mais de 50% dos municípios apresentaram resultados enquadrados na melhor faixa de desempenho do Índice. Ainda, nenhum município apresentou resultado “Baixo”, e uma pequena parcela apresentou resultado “Médio-Baixo”.

Já na dimensão Educação os resultados são menos satisfatórios, conforme se observa no Gráfico 6. Alguns municípios ficaram classificados no grupo “Baixo”, nos três períodos, e mais de 14% dos municípios apresentaram resultado “Médio-Baixo” nos anos de 2013 e 2014, melhorando o resultado apenas em 2015, quando 8,24% dos municípios ficaram classificados neste grupo.

Gráfico 6 – Distribuição dos pequenos municípios paranaenses por grupos de desempenho da dimensão do IPDM – Dimensão Educação

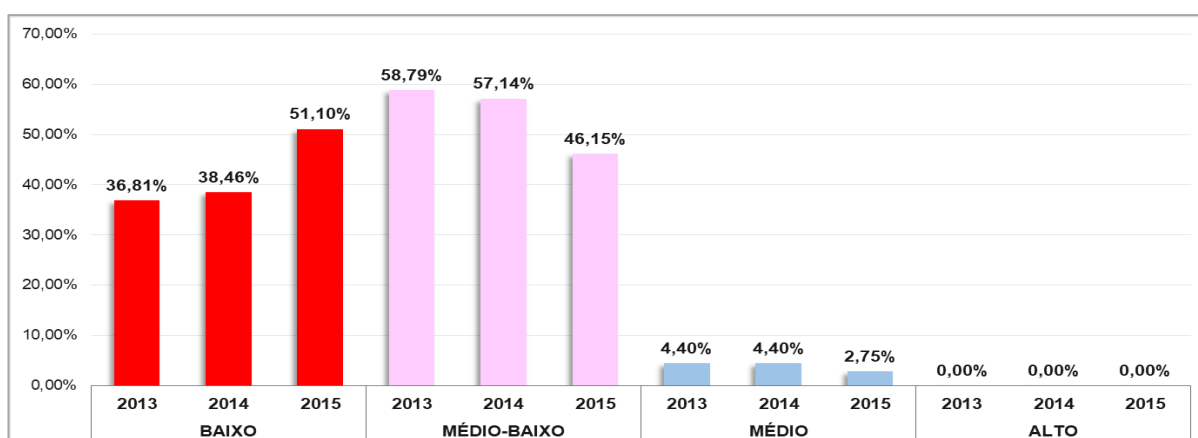


Fonte: Elaborado pela autora a partir de Ipardes (2018)

A maior parcela dos municípios ficou classificada no grupo “Médio” na dimensão Educação. Apesar disso, houve um aumento de municípios com classificação “Alto” com o passar dos períodos, conforme observado no Gráfico 6, passando de 21,98% dos municípios em 2013, para 36,26% em 2015.

Apesar de não fazer parte do escopo deste estudo, é importante observar a dimensão renda do IPDM, para maior entendimento quanto ao resultado geral do índice. No Gráfico 7, pode ser visualizado como ficaram distribuídos os resultados dos pequenos municípios nesta dimensão.

Gráfico 7 – Distribuição dos pequenos municípios paranaenses por grupos de desempenho da dimensão do IPDM – Dimensão Renda



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Ipardes (2018)

Conforme mostra o Gráfico 7, esta dimensão do IPDM é aquela em que os municípios apresentam os piores resultados, pois quase 100% (96% em 2013 e 2014;

e 97% em 2015) dos municípios ficaram classificados nas faixas “Baixo” ou “Médio-baixo”, além disso, nenhum município apresentou resultado “Alto”.

Desse modo, percebe-se que a maioria dos municípios que compõem a amostra deste estudo possuem resultados positivos, ou razoáveis nas dimensões saúde e educação, porém, o mesmo não acontece na dimensão renda. Pode-se inferir que isso ocorre devido à exigência legal de investimento mínimo nas áreas de saúde (15%) e educação (25%) por parte da Administração Local, o que permite a manutenção dos índices e indicadores positivos. Verifica-se também que essas duas dimensões são competências comuns da União, estado e municípios. Destaca-se ainda que no Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil, o governo trabalha por meio de Redes de Atenção à Saúde (RAS), que são “arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, de diferentes densidades tecnológicas, que integradas por meio de sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado” (BRASIL, 2010, p.4).

As Redes de Atenção à Saúde são organizadas regionalmente, onde são realizados pactos entre o estado e o município para o processo de regionalização e parâmetros de escala e acesso. Desse modo, serviços de saúde de densidade tecnológica intermediária (atenção secundária à saúde) e maior densidade tecnológica (atenção terciária à saúde), ficam a cargo de municípios maiores definidos regionalmente. Para maior entendimento, observa-se que a gestão da RAS do Estado do Paraná é dividida em vinte e duas regionais de saúde, conforme ilustra a Figura 11.

Figura 11 – Regionais de Saúde do Paraná



Fonte: Paraná (2018)

Assim, pequenos municípios responsabilizam-se pelos serviços de saúde de menor densidade (APS – Atenção Primária à Saúde), o que permite inferir que as populações de pequenos municípios são dependentes de municípios maiores para o acesso aos serviços de saúde intermediários e mais complexos.

4.3 A Dependência dos Pequenos Municípios às Transferências Externas

A dependência dos pequenos municípios paranaenses (com até 10 mil habitantes) às transferências externas, neste estudo, é medida pela fórmula $IDTE = (FPM/RT) \times 100$. Conforme já ressaltado, considera-se como “transferência externa”, para fins de escopo do trabalho, apenas o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, não obstante a relevância de outras transferências intergovernamentais, porém, não é objeto deste trabalho a contemplação de transferências de outras naturezas para a composição da Capacidade de Arrecadação. Neste matiz optou-se pelo FPM, por se tratar do recurso de maior vulto e relevância para a Receita Total dos municípios, e por ter maior aderência à teoria central (federalismo) referente à distribuição interfederativa.

Na fórmula do IDTE, RT representa a Receita Total dos municípios. Para a resolução do cálculo, o FPM foi dividido pela Receita Total dos municípios, e o resultado representa o quanto aquele município é dependente desta transferência externa, em relação ao seu orçamento total, o que pode influenciar no cumprimento das obrigações constitucionais e investimentos do município.

4.3.1 Índice de Dependência de Transferências Externas - IDTE

Para o cálculo do IDTE foram considerados os dados de 174 municípios (do total de 203), devido às mesmas motivações descritas no Quadro 18. Na Tabela 7 observam-se os valores obtidos com a análise estatística dos dados dos municípios que compunham o banco de dados.

Tabela 8 – Análise Estatística do IDTE dos pequenos municípios paranaenses

	DADO	IDTE 2013	IDTE 2014	IDTE 2015
1	Média	42,40%	41,07%	38,63%
2	Erro padrão	0,66%	0,66%	0,60%
3	Mediana	41,23%	39,60%	37,84%
4	Modo	43,70%	#N/D	#N/D
5	Desvio padrão	8,69%	8,65%	7,98%
6	Variância da amostra	0,76%	0,75%	0,64%
7	Curtose	-57,50%	11,19%	-48,35%
8	Assimetria	30,06%	52,88%	37,31%
9	Intervalo	40,33%	44,80%	36,54%
10	Mínimo	26,02%	25,87%	23,72%
11	Máximo	66,35%	70,66%	60,27%
12	Contagem	174	174	174

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa documental (2018)

Nota-se que a média de dependência dos pequenos municípios ficou próxima de 40% nos três períodos, contudo apresentou uma redução com o passar dos anos, o que representa um fator positivo. Como valor máximo encontrado nos resultados, no ano de 2014 um município apresentou dependência de transferências externas de 70,66%, o que representa que toda essa fatia do orçamento do município é originária de transferências externas.

Considerando a média de dependência dos municípios às transferências externas descritas na tabela 8, e que a fatia que resta do orçamento não se trata apenas de arrecadação própria, mas de arrecadação somada a outras fontes externas, além do FPM – que não estão sendo consideradas neste estudo pelos motivos já expostos na [seção 3.1](#) – na composição do orçamento total destes municípios, é possível afirmar que, estes, têm um grau de dependência considerável.

Os resultados vão ao encontro das informações observadas por Bonilha (2016) que cita que alguns dos diagnósticos desfavoráveis aos governos menores são: a menor capacidade fiscal, o elevado grau de endividamento, o balanço negativo nas contas públicas e a dificuldade na prestação de serviços (BONILHA, 2016). Além disso, Henrichs, Cavalcante e Nascimento (2014) complementam que devido ao pequeno porte dos municípios pode haver uma oneração deste ente municipal, o que o torna dependente financeiramente de transferências de outros órgãos e bloqueia o desenvolvimento humano.

Tomio (2002) também alerta que micro e pequenos municípios tendem a ser mais frágeis e dependentes do FPM. Na mesma toada Brandt (2010) ressalta que o grande número de pequenos municípios ocasiona uma baixa Capacidade de Arrecadação própria, dependência de transferências intergovernamentais, e

dependência de serviços públicos prestados por municípios maiores.

4.4 Motivações Emancipatórias de Pequenos Municípios

Consoante ao que se reprisa da [seção 2.2](#), após a promulgação da Carta Magna de 1988, os municípios conquistaram *status* de ente federado, o que ampliou suas atribuições e lhes concedeu maior autonomia (política, administrativa e financeira). Dentre as principais novidades concedidas aos municípios pode-se citar, a partir de Brandt (2010):

- Completa autonomia política para eleger seu dirigente executivo e a Assembleia Legislativa, e elaborar a sua lei orgânica;
- Competência para decidir seu próprio modelo administrativo e nomear seus titulares;
- Alçada para o recolhimento de diversos impostos, e para efetuar seu planejamento de longo prazo e orçamento;
- Significativo aumento de receita de transferências, decorrente da ampliação da base tributária dos Fundos Constitucionais e da participação nos recursos do ICMS;
- Ampliação dos recursos do Fundo de Participação de Municípios (FPM), cuja base de cálculo passou de 17% para 22,5% sobre o Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados;
- Possibilidade de remunerar¹⁴ os vereadores de todas as unidades municipais definidos pelas respectivas Câmaras Municipais;
- Para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, ficaram estabelecidas apenas duas condições: 1) a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com requisitos previstos em lei complementar estadual; e 2) a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Devido a essa flexibilização e o maior *status* concedido aos municípios, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu um grande número de

¹⁴ Na Constituição anterior, de 1967, apenas municípios com mais de 100.000 habitantes possuíam essa prerrogativa.

emancipações municipais, sendo, em sua maioria, municípios com densidade populacional baixa – micro e pequenos municípios – os requisitos populacionais ficaram a cargo dos estados, o que ocasionou divergências de normas entre os mesmos neste quesito (BRANDT, 2010; TOMIO, 2002). Segundo dados do IBGE, em 1980 o número de municípios com população de até 10 mil habitantes somava 1.623 unidades federativas, já no senso do ano 2000, este número subiu para 2.642 – representando um aumento de 62,79% (1.019) em vinte anos. Em uma pesquisa mais detalhada, Brandt (2010, p. 63) observa que o número total de municípios criados entre 1989 e 2001 foi de 1.181 novos entes, como se vê na Tabela 8 o quantitativo por estado.

Tabela 9 – Municípios por estado criados após 1988

Unidade da federação	Municípios criados entre 1989 e 2001	População mínima requerida p/ emancipação até 1996	Total de municípios em 2001	% de municípios criados sobre o total em 2001
Rio Grande do Sul	165	1.800	496	33,2
Minas gerais	130	3.000/2.000	852	15,3
Piauí	104	4.000	221	47,1
Santa Catarina	94	5.000/1.796/5.000	292	32,2
Maranhão	81	1.000	216	37,5
Paraná	81	5.000	398	20,4
São Paulo	73	1.000	644	11,3
Tocantins	77	2.000/1.200/3.000	138	68,8
Paraíba	52	2.000/5.000	222	23,4
Bahia	50	12.541/8.000	416	12,0
Mato Grosso	45	3.040/4.000	138	32,6
Pará	38	5.000/10.000	142	26,8
Goiás	52	3.000/2.000	245	21,2
Rondônia	29	6.155	51	56,9
Rio de Janeiro	24	6.393	91	26,4
Pernambuco	17	10.000/Proibidas emancipações até 1999	183	9,3
Rio Grande do Norte	16	2.558	166	9,6
Espírito santo	12	8.600/Proibida a divisão de munic. emancipados nos últimos 50 anos	77	15,6
Acre	10	2.088/1.500	21	47,6
Sergipe	1	6.000	74	1,4
Amapá	7	948	15	46,7
Roraima	7	2.471	14	50,0
Ceará	6	5.000/10.213	183	3,3
Mato Grosso do Sul	5	9.635/5.781	76	6,6
Alagoas	5	7.000/5.500	101	4,0
Amazonas	0	965	61	0,0
Total	1.181		5.533*	

* Excluídas as capitais dos estados e a capital federal

Fonte: Adaptado de Brandt (2010, p. 63)

Apesar da elevação considerável do número de municípios, o processo de emancipações parece ter sofrido uma paralisação a partir da promulgação da Emenda

Constitucional número 15, de 12 de setembro de 1996, que modificou o artigo 18 da Constituição Federal (BRANDT, 2010; GOMES; DOWELL, 2002).

Anteriormente à Constituição Federal de 1988 a criação de novos municípios era regida pela Lei Complementar Federal n.º 01 (de 09/11/1967) e somente poderia ocorrer no ano imediatamente anterior ao das eleições municipais, com rígidas condições. A partir da Constituição Federal de 1988, e com a Emenda 15 de 1996, a criação de novos municípios deve ser feita com base em lei estadual e cada município edita sua própria lei orgânica, como determina o parágrafo 4º do art. 18 suso descrito (DALLARI, A. A., 1993).

Além disso, um importante passo dado com a Emenda foi a determinação de Estudos de Viabilidade Municipal, alguns requisitos que devem compor os estudos são as análises sob as dimensões econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental (FERNANDES et al, 2015). Apesar disso, ainda não existe uma regulamentação, conforme previsto na Emenda n.º 15, e nem critérios definidos para o Estudo de Viabilidade que regerão a criação de novos municípios (BRANDT, 2010).

Neste contexto, Bonilha (2016) defende que o *boom* de municipalidade ocorrido no Brasil, pode ser justificado possivelmente pela expressão política majorada atribuída aos municípios. Contudo, Brandt (2010) complementa que o ponto decisivo para a explosão de novos municípios foi a ausência de parâmetros legais mais restritivos às emancipações, associado ao aumento de recursos do FPM – que tornaram mais atrativas as emancipações – e a cessão à esfera estadual dos poderes de decisões quanto ao estabelecimento dos requisitos para a criação de municípios.

Fernandes et al (2015) corrobora que, nacionalmente, algumas das justificativas que tendem a ser utilizadas pró-emancipação são: a aproximação do governo com a sociedade; o aumento da distribuição de recursos – o que teoricamente possibilita maior acesso e fornecimento dos serviços públicos de saúde, educação, saneamento, entre outros. Já no cenário internacional, países¹⁵ favoráveis à emancipação de governos locais, a justificam sob a argumentação do fortalecimento da democracia, e de uma maior autonomia municipal – onde os governos se tornariam melhores prestadores de serviços públicos.

Com relação à aproximação de governo locais com os cidadãos, Barber (2016) defende que a liderança dos prefeitos na abordagem dos problemas reais dos

¹⁵ República Checa, Eslováquia, Hungria e Macedônia; países do Leste Europeu

cidadãos, inspira a confiança dos cidadãos nos governos locais – que é mais do que o dobro de sua confiança nos políticos nacionais – e além disso a democracia permanece relativamente mais fortalecida no nível municipal, em relação aos demais, o que corrobora com a afirmação de que essa proximidade governo-cidadão é um fator influenciador nas decisões de emancipação.

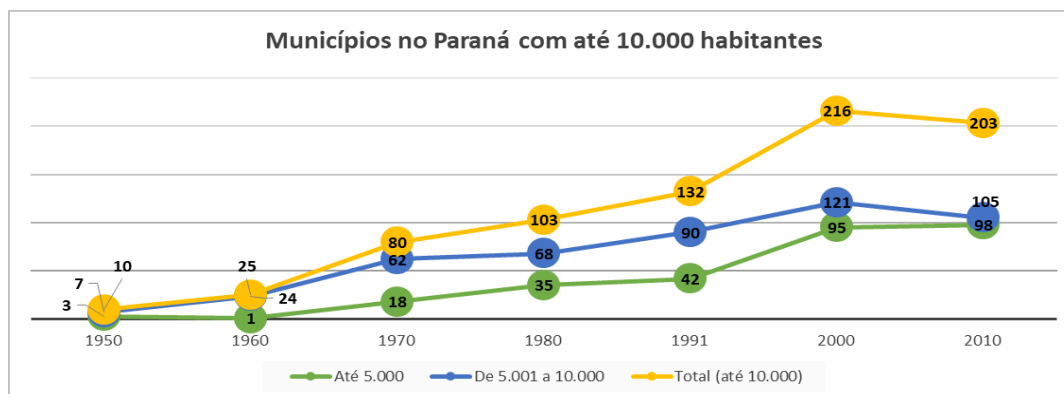
Tomio (2002) argumenta que existem vários pontos a serem observados que podem influenciar e/ou motivar emancipações municipais, como por exemplo: as orientações normativas e o desequilíbrio fiscal pós CF/88; a diminuição das exigências à emancipação municipal pelas legislações estaduais; a divisão territorial sem planejamento e a fragilização das esferas superiores de governo; a vitalidade e qualidade da democracia no Brasil; a abordagem neoinstitucionalista, que privilegia uma aproximação do fenômeno pela definição das instituições políticas e determina as possíveis escolhas aos atores políticos que decidem a criação de um novo município; a interferência de atores políticos influentes (lideranças locais, eleitores, deputados estaduais, executivo estadual) que desejam a emancipação para satisfazer interesses particulares – como a criação de cargos políticos, continuidade da carreira política; e, dentre outros, a busca por autonomia política local.

Na mesma conjuntura, Henrichs, Cavalcante e Nascimento (2014), lecionam em estudo baseado em vários autores, que as motivações emancipacionistas pós-constituição nada tem a ver com a redemocratização, mas sim com uma maior flexibilização das regras, além disso outros fatores influenciadores podem ser citados, como por exemplo: decisões dos Legislativos estaduais; a força das matrizes históricas das culturas de cada localidade, tradição e comunidade local; resposta ao poder centralizador e concentrador do Estado; o pressuposto de que o enxugamento da máquina administrativa a torna mais eficiente; pressuposto de que um desmembramento melhora a qualidade de vida dos cidadãos emancipados; aproximação da administração à população – que pode prover melhores serviços e proporcionar participação no poder decisório; aumento dos repasses tributários possibilitando a diminuição das desigualdades regionais e municipais; interesses da representação política; e condições econômicas favoráveis.

No Estado do Paraná o quantitativo de pequenos municípios, com população de até 10 mil habitantes, no censo do IBGE de 1980 era de 103 unidades federativas, aumentando para 216 no censo dos anos 2000, o que representa um aumento de 113 municípios, ou 109%, seguindo a tendência nacional de um grande número de

emancipações do período. O Gráfico 8 ilustra a evolução do número de pequenos municípios no Paraná a cada censo do IBGE.

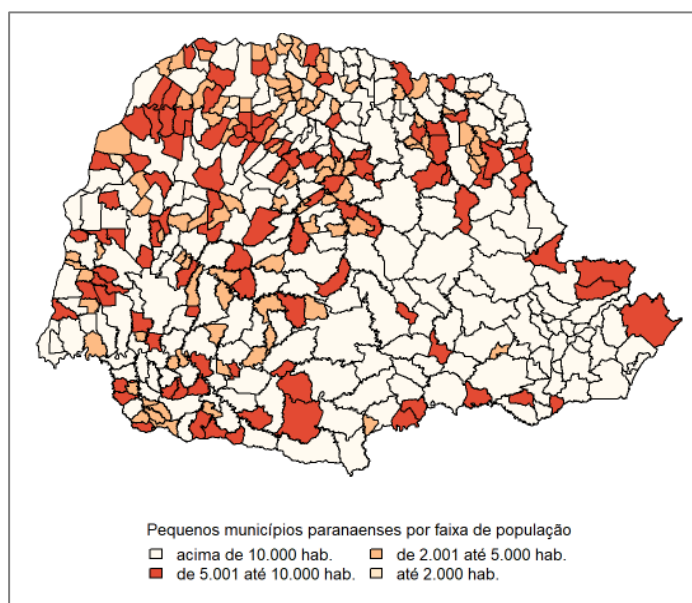
Gráfico 8 – Evolução do número de municípios no Paraná de 1950 a 2017



Fonte: Adaptado de Séries Históricas e Estatísticas do IBGE (2018)

Atualmente o Estado do Paraná possui 203 municípios com população até 10 mil habitantes, 98 deles (48,3% do total) possuem até 5.000 habitantes apenas, e 105 têm população entre 5.000 e 10.000 habitantes. Estes pequenos municípios estão distribuídos conforme ilustra a Figura 12.

Figura 12 – Mapa dos pequenos municípios paranaenses com até 10 mil habitantes por faixa populacional



Fonte: Elaborado pela autora a partir de IBGE (2010)

Como complemento, Henrichs, Cavalcante e Nascimento (2014) explicam que algumas das motivações para o grande número de emancipações no Paraná, no período pós-Constituição de 1988, foram as menores restrições quanto aos critérios

de emancipação em relação às constituições anteriores, as condições econômicas favoráveis e as coalizões dos atores políticos – relação entre os Poderes Executivo e Legislativo – que influenciou fortemente a criação de municípios no período.

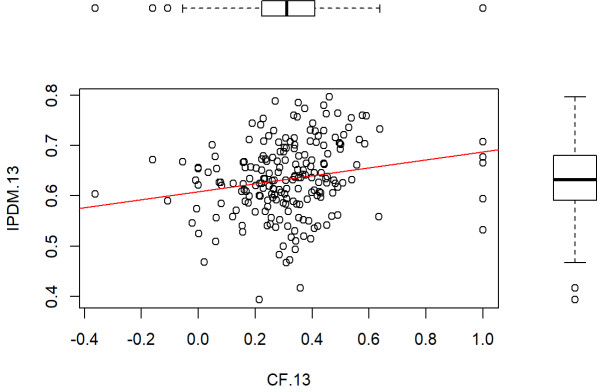
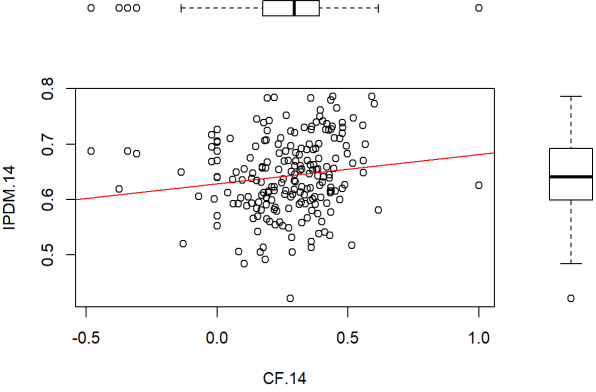
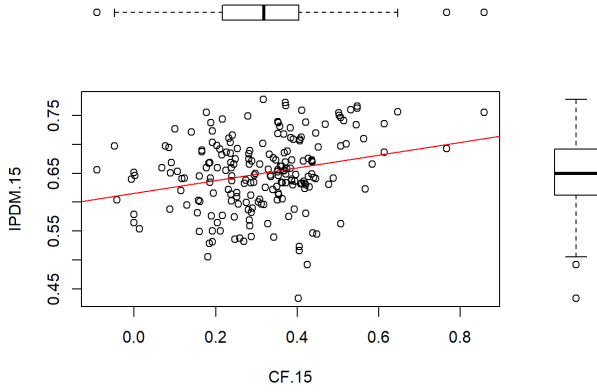
4.5 Análises das Correlações: CF *versus* IPDM

Para o alcance dos objetivos do presente estudo foram realizadas análises de correlações/regressões lineares. Para isso foram analisadas as variáveis: i) Capacidade Financeira (CF) [variável explicativa]; e ii) Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal (IPDM) [variável dependente]. O pressuposto inicial era que há uma correlação positiva entre CF e IPDM, ou seja: → Quanto maior a Capacidade Financeira, maior será o resultado do IPDM, significando, portanto, mais Desenvolvimento Local.

Pois, desse modo, sobra mais recursos para o custeio do restante da máquina pública e para despesas de capital (incluído aqui Investimento). Ressalta-se, porém, mais uma vez, que o potencial financeiro para investimento, neste estudo, está restrito apenas à visão contábil, pois de fato o *quantum* da Capacidade Financeira a ser direcionado para investimento é uma decisão discricionária do governante, que é quem tem a iniciativa para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), discutido e aprovado no âmbito do Legislativo.

O *script* da programação do *Software* “R” para o cálculo das correlações pode ser observado no [Apêndice D](#). O Quadro 19 ilustra os resultados das correlações realizadas nos períodos de 2013, 2014 e 2015, entre as variáveis Capacidade Financeira e IPDM. O eixo vertical dos gráficos representa os resultados escalonados do IPDM de cada ano dos pequenos municípios, e o eixo horizontal, os resultados da Capacidade Financeira. Cada município aparece como um ponto do gráfico definido pelos valores de ambas as variáveis.

Quadro 19 – Resultados da Correlação/Regressão Linear entre CF e IPDM

Gráfico de Dispersão da Correlação/Regressão Linear entre CF e IPDM - 2013	Gráfico de Dispersão da Correlação/Regressão Linear entre CF e IPDM - 2014	Gráfico de Dispersão da Correlação/Regressão Linear entre CF e IPDM - 2015
		
R-squared: 0.0406	R-squared: 0.02034	R-squared: 0.0348
P-value: 0.003943	P-value: 0.04238	P-value: 0.0002472

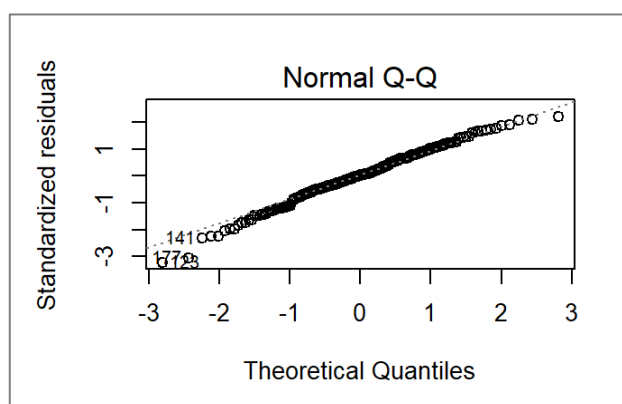
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa documental (2018)

Contudo, conforme pode ser observado no Quadro 19 os resultados apresentam-se dispersos e com pouca linearidade. Em média, o R2 obtido entre os modelos foi de 3%. Assim, pode-se afirmar que existe uma correlação positiva entre as variáveis x e y, o que confirma o pressuposto da regressão. Contudo, este é considerado um resultado pouco significativo para o estudo. Ressalta-se que o recorte longitudinal/temporal utilizado no estudo, e apontado como uma das limitações do mesmo, prejudicou o resultado da técnica estatística utilizada, pelo fato de ser um período temporal muito curto e limitado.

Contudo, cabe ressaltar que, como as correlações realizadas não apresentaram relação linear significativa entre as variáveis, implica aqui a sugestão (em estudos futuros) para uso de outras técnicas que não a regressão linear para verificar a relação entre uma variável e outra. O sugerido neste caso é fazer uso da estatística espacial para identificar possíveis correlações espaciais entre os municípios. Contudo, de momento, foge do escopo deste estudo adentrar em outras técnicas e análises estatísticas que não as inicialmente propostas, abrindo-se aqui a oportunidade para novos estudos.

Conforme o pressuposto inicial esperava-se que os resultados evidenciassem de maneira mais significativa e visível – graficamente – a correlação positiva entre CF-“Ano” e o IPDM-“Ano”, como ilustrado na Figura 13, o que não ocorre explicitamente no caso em questão.

Figura 13 – Dispersão de uma Correlação Linear Positiva



Fonte: Dados da pesquisa documental (2018)

Desse modo, com base na metodologia proposta, os resultados apontam que a Capacidade Financeira dos pequenos municípios paranaenses (com até 10 mil

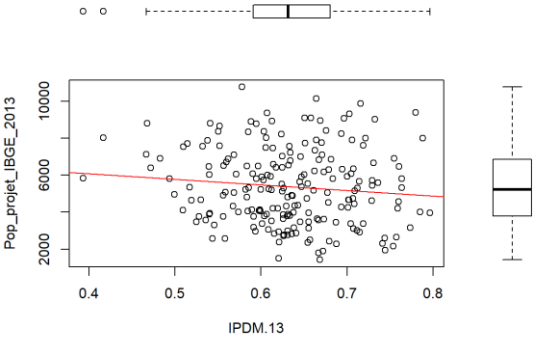
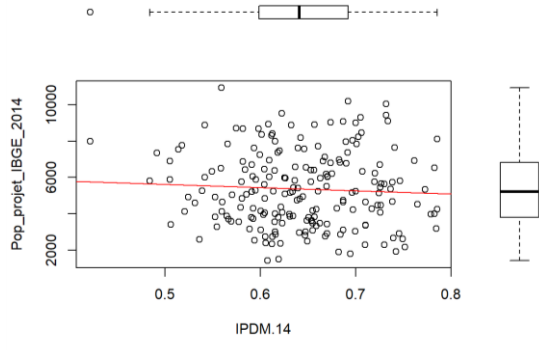
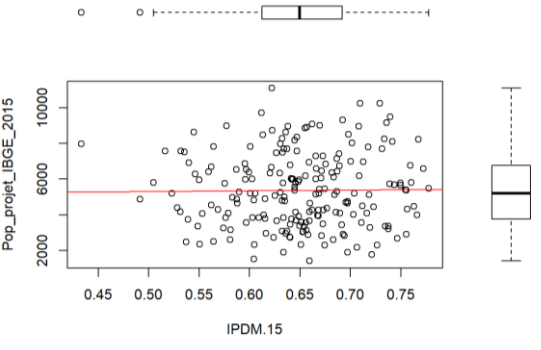
habitantes) influencia, porém não significativamente, no Desenvolvimento Local destes entes.

4.5.1 Análises complementares

Como análises complementares foram examinadas as correlações entre as variáveis: i) População Estimada do IBGE; e ii) IPDM, para ambos os períodos 2013, 2014 e 2015, visando identificar se existe correlação positiva entre o porte populacional do município e o Desenvolvimento Local. Conforme ilustra o Quadro 20.

Contudo, assim como nas análises anteriores, os resultados do R^2 (*R-squared*) demonstram que existe correlação positiva entre as variáveis propostas, porém pouco significativa, apresentando resultados em torno de 1% em 2013, 3% em 2014 e 0,1% em 2015. O que representa dizer que quase não há relação entre o porte populacional do município e o Desenvolvimento Local medido pelo IPDM.

Quadro 20 – Resultados da Correlação/Regressão Linear entre POP e IPDM

Gráficos de Dispersão da Correlação/Regressão Linear entre POP e IPDM - 2013	Gráficos de Dispersão da Correlação/Regressão Linear entre POP e IPDM - 2014	Gráficos de Dispersão da Correlação/Regressão Linear entre POP e IPDM - 2015
		
R-squared: 0.0116	R-squared: 0.033	R-squared: 0.0001894
P-value: 0.1262	P-value: 0.4156	P-value: 0.8455

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa documental (2018)

5 CONCLUSÃO E SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

O federalismo brasileiro passou por uma inovação a partir da Constituição Federal de 1988. Na Carta Magna os municípios ganharam *status* de ente federativo autônomo, algo que é uma exclusividade do país e que não ocorre em outras nações. A partir dessa inovação os municípios receberam novas atribuições e maior autonomia (financeira, fiscal, administrativa) perante os demais entes. Além disso, a Constituição Federal de 1988 flexibilizou as normas referentes à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios, o que ocasionou uma onda de emancipações municipais, em sua maioria micro e pequenos municípios, nas décadas seguintes. Como consequência, grande parcela destes municípios de porte reduzido passou a apresentar resultados questionáveis no que tange à sua viabilidade econômica.

Neste contexto, o presente estudo objetivou estudar a Capacidade Financeira (CF) dos municípios paranaenses com menos de 10.000 habitantes, para a execução das funções federativas e impactos no Desenvolvimento Local. Com base em análises estatísticas (estatística descritiva e correlação / regressão linear simples), e por meio da criação de uma metodologia própria (equações 1, 2, 3 e 4) para a análise dos dados coletados.

Deste modo, consoante ao **primeiro objetivo específico do estudo** – investigar a Capacidade de Arrecadação dos pequenos municípios *versus* o cumprimento de suas obrigações federativas constitucionais – após o levantamento dos dados e realização das análises propostas, infere-se que os pequenos municípios paranaenses têm baixa Capacidade de Arrecadação própria. A média da Capacidade de Arrecadação (CA) dos municípios que compuseram o banco de dados é de 57,60% (em 2013), 58,93% (em 2014) e 61,37% (em 2015).

Vale lembrar que, apesar da existência de transferências de outras naturezas na composição do orçamento dos municípios estudados, não foi objeto deste trabalho a contemplação dessas transferências para a composição da Capacidade de Arrecadação, o que, obviamente, dada sua relevância, ficam desde já potencializadas como opções para o desenvolvimento de novos e futuros estudos. Apesar disso, considera-se baixa a Capacidade de Arrecadação dos municípios tendo em vista existirem ainda, na composição total da receita, essas transferências de outra natureza – observando que este percentual não se trata apenas de arrecadação própria.

Entretanto, apesar de os municípios apresentarem dificuldade nos resultados de CA, em se tratando do cumprimento das obrigações federativas constitucionais (Saúde e Educação), os dados do estudo demonstraram que os municípios em sua maioria cumprem com suas funções federativas, uma vez que (conforme Gráficos 5 e 6) os resultados das Dimensões Saúde e Educação do Índice IPDM apresentam-se bons para a maior fatia dos municípios. Ressalta-se, porém, a exigência legal (CF/88 e LC 141/2012) que determina o investimento mínimo a ser realizado nas áreas de saúde (15%) e educação (25%) pelos municípios, como uma obrigação constitucional de competência do município. Além disso, em relação à área da Saúde, estes entes federados acabam oferecendo à população apenas os serviços de menor densidade (APS – Atenção Primária à Saúde), o que permite inferir que as populações de pequenos municípios são dependentes de municípios maiores para o acesso aos serviços de saúde intermediários e mais complexos.

Quanto ao **segundo objetivo específico do estudo** – investigar a dependência dos municípios às transferências externas intergovernamentais – verifica-se, por meio da equação 4, que o Índice de Dependência de Transferências Externas dos municípios em questão representou a fatia de 42,40% em 2013, 41,07% em 2014, e 38,63% em 2015, do orçamento total. Este é considerado um valor elevado, tendo em vista a existência de outras fontes de transferências externas implícitas no orçamento que não foram consideradas neste estudo, conforme esclarecido na [seção 3.1](#).

O **terceiro objetivo específico** visou estudar as motivações emancipatórias que justifiquem a proliferação de pequenos municípios. Foram identificadas várias questões que podem ter influenciado, ou contribuído, para o grande número de emancipações ocorridas posteriormente à promulgação da Constituição de 1988. Após a estratificação de dezoito principais motivações emancipatórias identificadas por meio de levantamento bibliográfico, nota-se que as mais frequentes entre os autores são: i) a flexibilização das regras para a criação de novos municípios, pós CF/88; ii) o argumento de que a emancipação aproxima o governo da sociedade; iii) o aumento da distribuição de recursos / repasses tributários / Fundo de Participação dos Municípios, somado ao argumento de que assim os cidadãos terão mais acesso aos serviços públicos; iv) pressuposto de que o enxugamento da máquina administrativa a torna mais eficiente; v) o argumento do fortalecimento da democracia e maior autonomia municipal, cenário no qual os governos se tornariam melhores prestadores

de serviços; vi) o pressuposto de que um desmembramento melhora a qualidade de vida dos cidadãos emancipados.

Em complemento, algumas das motivações identificadas para o grande número de emancipações (especificamente) no Paraná, no período pós-Constituição de 1988, foram: i) As menores restrições quanto aos critérios de emancipação em relação às constituições anteriores; ii) as condições econômicas favoráveis; e iii) as coalizões dos atores políticos – relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo – que influenciaram fortemente a criação de municípios no período.

Outro ponto crucial para elaboração do presente estudo – e com vistas a atingir o seu **Objetivo Geral** – foi a realização da análise da Capacidade Financeira (CF) dos pequenos municípios, calculada por meio da equação 1 (ver [seção 3.1](#)) que foi criada metodológica e especificamente para este estudo. Após a realização das análises verificou-se que os pequenos municípios paranaenses têm um baixo índice de Capacidade Financeira. No ano de 2013 a CF média dos municípios foi de 30,10%, no ano de 2014 diminuiu para 28,42%, e em 2015 apresentou um resultado de 31,43%. Isso indica que este é o percentual médio que sobra da Receita Total dos municípios para o custeio do restante da máquina pública, após os investimentos obrigatórios em Saúde e Educação (funções federativas), se não for considerado no orçamento total o valor recebido via Fundo FPM.

Os resultados demonstram a dependência destes pequenos municípios aos recursos recebidos do FPM para a garantia da manutenção da administração local e para a realização de investimentos. Além disso, alguns municípios apresentaram resultados negativos após o cálculo da equação, o que indica, para aqueles casos, que o saldo seria negativo caso o município não recebesse recursos do FPM.

Esses resultados encontrados confirmam **um dos pressupostos** do estudo, que afirmava que os pequenos municípios paranaenses, por não possuírem Capacidade Financeira para fazerem frente às suas funções federativas, são dependentes de transferências externas intergovernamentais para prestarem serviços básicos à população.

A fim de identificar se existe correlação positiva entre a Capacidade Financeira (CF) dos pequenos municípios paranaenses e o Desenvolvimento Local (medido neste estudo pelo resultado do IPDM), foi realizada a análise de correlação / regressão linear simples, com emprego do *software*/pacote estatístico “R” for Windows, entre as duas variáveis (CF *versus* IPDM). Constatou-se que existe correlação linear positiva

entre elas, conforme se vê nos resultados de R² (*R-squared* dos quadros 19 e 20), apesar dos resultados serem quase imperceptíveis visualmente nos gráficos de dispersão dos três períodos analisados (2013, 2014 e 2015). Desse modo, o **pressuposto inicial** do presente estudo, de que “existe correlação positiva entre a Capacidade Financeira (CF) dos municípios e o Desenvolvimento Local (IPDM): quanto maior a capacidade financeira, maior será o IPDM, significando, portanto, mais desenvolvimento municipal”, também foi confirmado.

Todavia, ressalta-se que seu resultado é pouco significativo, as correlações realizadas não apresentaram relação linear expressiva entre as variáveis – em média, o R² obtido entre os modelos foi de 3%, o ideal é que o resultado fique o mais próximo possível de 100% – por isso, recomenda-se o uso de outras técnicas que não a regressão linear para verificar a relação entre uma variável e outra. O sugerido neste caso, tendo em vista a contiguidade entre municípios e até mesmo entre regiões, é fazer uso da estatística espacial para identificar possíveis correlações espaciais entre os entes analisados. Não obstante, por fugir do escopo deste estudo adentrar em outras técnicas e análises estatísticas que não as inicialmente propostas, abre-se então a oportunidade para novos estudos.

Por fim, visando esclarecer a **questão central** do presente estudo, a qual indaga: qual a efetividade das funções federativas dos municípios paranaenses com menos de 10.000 habitantes frente à sua Capacidade Financeira para o Desenvolvimento Local? Explana-se que as análises permitem inferir que apesar de cumprirem suas funções federativas (Saúde e Educação), apresentando bons resultados nessas dimensões, com base no IPDM, a dependência dos pequenos municípios paranaenses ao FPM é, de fato, real. Neste lume chega-se ao ponto de alguns municípios do estrato apresentarem saldo negativo em suas receitas, se descontados os valores recebidos via Fundo de Participação dos Municípios e os investimentos nas funções federativas Saúde e Educação.

Entretanto, não é possível afirmar com convicção que a (in)dependência dos pequenos municípios paranaenses ao FPM, e sua Capacidade Financeira (CA), influenciem de maneira significativa no Desenvolvimento Local (com base no IPDM), visto que apesar de ocorrer correlação linear positiva entre essas variáveis, o resultado apresentado foi pouco expressivo. Ressalta-se, porém, a limitação temporal do estudo (dados disponíveis de apenas três anos), e a metodologia empregada, que podem ter influenciado no resultado.

Com base no cenário exposto destaca-se a importância da existência de uma gestão local eficiente, principalmente nos pequenos municípios que possuem tantas restrições orçamentárias e se mostram dependentes de transferências intergovernamentais. Cabe aos atores e instituições políticas atuar para o alcance da boa governança também quando se trata da continuidade da gestão de micro e pequenos municípios que apresentam dificuldades de cumprimento de suas responsabilidades e obrigações federativas, perante sua população.

Atualmente, estudos, como o de Fernandes et al (2015), já sugerem a possibilidade de fusão/consolidação para melhoria e otimização dos recursos públicos, justificada pelas limitações enfrentadas por pequenos municípios, como: a baixa média populacional; a grande dependência das transferências constitucionais; a fraca capacidade fiscal para arrecadação de receitas próprias; o elevado endividamento e aumento nas despesas com os serviços das administrações municipais e custeio do Executivo e Legislativo; o diagnóstico desfavorável dos governos locais; o balanço negativo nas contas públicas; e dificuldade na prestação de serviços.

Inferir-se que a consolidação de pequenos municípios (ineficientes) pode contribuir para: i) maior eficiência econômica – economia de escala; maior base tributária; serviços públicos de maior qualidade; maior capacidade técnica; ii) e maior consolidação do poder político – governo mais sólido e competitivo; ampliação de oportunidades políticas.

Desse modo, gestores, atores e instituições locais, têm o dever de atuar em prol do desenvolvimento local e da boa governança pública, para o alcance da efetividade da materialização do Estado, e em benefício da população. Mesmo que isso implique mudanças estruturais (fusão / consolidação) de unidades federadas, realizadas dentro das exigências legais, e com vistas à otimização de recursos públicos, e ao cumprimento dos princípios da Governança Pública: transparência e *accountability*; participação; equidade; legalidade, ética, integridade; e efetividade.

5.1 Sugestões para novos estudos

Chegado ao fim do estudo proposto, é importante reconhecer as suas (de)limitações, e apresentar as possibilidades de novos e complementares estudos

que permitiriam ampliar o conhecimento da temática estudada, ou buscar confirmações empíricas a partir de outros resultados. Isto posto, como sugestões para novos estudos, identificadas ao longo do desenvolvimento do trabalho, elencam-se algumas questões correlatas:

1. Realizar estudo mais aprofundados, discutindo transferências de outras naturezas para a composição da Capacidade Financeira;
2. Fazer uso da estatística espacial para identificar possíveis correlações espaciais entre as variáveis analisadas dos municípios, tendo-se em vista as contiguidades locais e regionais;
3. Propor e/ou estudar a possibilidade/viabilidade de fusão de pequenos municípios que apresentaram os resultados mais pessimistas nas variáveis estudadas;
4. Realizar estudos com correlação / regressão Linear utilizando outras variáveis, como CA *versus* renda; e gastos públicos per capita *versus* IPDM;
5. Dar continuidade ao modelo proposto neste estudo contemplando mais períodos (anos) nas séries, conforme forem publicadas novas informações anuais que alimentem o banco de dados, pois quanto maior a série melhor será o ajustamento ao modelo de regressão adotado.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), n. 10, 1997.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças Públicas, Democracia e Accountability**: Debate Teórico e o Caso Brasileiro. Portal das Ciências Sociais Brasileira, 29º ANPOCS. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/encontros/papers/29-encontro-anual-da-anpocs/gt-25/gt18-21/3779-abrucio-loureiro-financas/file>>. Acesso em: 25 fev. 2018
- AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão Federativa no Brasil: Um “Estado das Artes” da Teoria. **Revista Economia Política**, v. 17, n.1 (65), jan./mar. 1997.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil : ideias, hipóteses, evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica BIB**, Rio de Janeiro, v. 51, p. 13-34. 2001.
- ALVES, P. V. **Gestão Pública Contemporânea**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.
- ALVES, J. D. O.; LUPORINI, V. Evolução da Teoria do Investimento e Análise Empírica para o Brasil. In: Encontro Nacional de Economia, 35., 2007. Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPEC, 2007. Disponível em: <<https://en.anpec.org.br/previous-editions.php?r=encontro-2007>>. Acesso em: 29 out. 2018.
- ANDRADE, M.M. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- BARBER, B. Can mayors really rule the world? **Policy in focus**. v. 13, n. 3, p.9-12, December, 2016.
- BARBOSA, C. **Direito Administrativo administração pública**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/carlos_barbosa_organizacao_administrativa.pdf>. Acesso em: 03 de maio 2018.
- BERCOVICI, G. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 10, n. 90, p.01-18, abr./maio, 2008.
- BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. 3. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**: Por uma teoria geral da Política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOGONI, N. M.; ZONATTO, V. C. S.; ISHIKURA, E. R.; FERNANDES, F. C. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **RAP** - Rio de Janeiro, n. 44, v. 1, p. 119-42, jan./fev. 2010.

BONAVIDES, P. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2015.

BONILHA, I. L. Apontamentos sobre a Viabilidade Municipal II Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do IRB. In: LICHTENSZTEJN, C. G.; FONSECA, Y. R. da (orgs.). **Controle externo: coletânea de artigos nas diversas áreas da administração pública/ Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Escola de Gestão Pública. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2016.

BOUERI, R.; MONASTERIO, L.; MATION, L. F.; SILVA M. M. Multiplicai-vos e crescei? FPM, Emancipação e Crescimento Econômico Municipal. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento 2013** Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, IPEA, 2013.

BRANDT, C. T. A criação de municípios após a Constituição de 1988 O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, jul./set. 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre as Transferências Constitucionais e Legais Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acesso em: 01 de jun. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre as Transferências Fiscais da União** Princípios Básicos. 2016. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf>. Acesso em: 28 de out. 2018.

_____. Ministério da Saúde. Portaria No. 4279, de 30 de dezembro de 2010. **Estabelece diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)**. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt4279_30_12_2010.html>. Acesso em: 03 nov. 2018.

_____. Tesouro Nacional. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>>. Acesso em: 15 de jun. 2017.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 de mar. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 01 de jun. 2017.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. **Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 27 de out. 2018.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **O que é Lei Orçamentária Anual (LOA)?**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>>. Acesso em: 26 maio 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, Estado-Nação e Formas de Intermediação Política. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 100, p. 155-185, 2017.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. **RAP** – Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

_____. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.52, n.1, p.4-24, jan. 2001.

CARVALHO, A. M. **O Orçamento Participativo como instrumento de gestão que favorece a efetivação da cidadania em sua plenitude**. 84 f. Curitiba, 2008. Trabalho de Conclusão de curso (MBA em Gestão Pública). Faculdade OPET.

CATAPAN, A.; BERNARDONI, D. L.; CRUZ, J. A. W. **Planejamento e Orçamento na administração pública**. [livro eletrônico]. 2. Ed. Curitiba: Intersaberes, 2013.

CIOATTO, R. M.; BOFF, S. O. O reconhecimento da Autonomia Política Municipal não é suficiente para o Desenvolvimento Local – o debate sobre a criação de novos municípios no Brasil. **Rev. direitos fundamentais e democracia**, v. 22, n. 2, p. 272-295, mai./ago. 2017.

COELHO, R. C. **Estado, Governo e Mercado**. Brasília: UFSC/CAPES/UAB, 2009.

DALLARI, A. A. Novos Municípios. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v.30, n.119, jul./set. 1993.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DULCI, O. S. Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 18, p. 95-107, jun., 2002.

FABRIZ, D. C.; FERREIRA, C. F. O município na Estrutura Federativa Brasileira: um estudo comparado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 41, p. 103-127, 2002.

FAVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L. da.; CHAN, B. L. **Análise de dados** modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FELISBINO, R. de A. **Os municípios brasileiros nas constituições federais, 1824 a 1988**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-munic%C3%ADpios-brasileiros-nas-constitui%C3%A7%C3%B5es-federais-1824-1988>>. Acesso em: 1 de jun. 2017.

FERNANDES, A. L. (coord.); BEAL, D. A.; PEPICELLI JUNIOR, J. J.; SILVA, L. F. **Estudo de Viabilidade Municipal**. Curitiba, TCU/PR, 2015.

FONSESA, R. M. G. da; BASSOLI, M. K. A lei complementar em matéria tributária e o imposto sobre serviços de qualquer natureza. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 2, n. 3, p. 47-64, set./dez. 2007.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, jan./abr. 2007.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Influência da LRF sobre a Gestão Financeira: Espaço de Manobra dos Municípios Paranaenses Extremamente Pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 3, art. 8, pp. 513-537, maio/jun. 2011.

GIACOMINI, J. **Orçamento Público**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas S.A., 2010.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas** Teoria e Prática no Brasil. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____. **Finanças Públicas** Teoria e Prática no Brasil. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, G. M.G.; DOWELL, M. C. M. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios**: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11058/2339>>. Acesso em: 13 de jun. 2017.

HENRICHS, J. A.; CAVALCANTE, J. P.S.; NASCIMENTO, D. E. do. A criação de municípios no Estado do Paraná na década de 1990 sob o viés do IDH-M: uma análise exploratória. Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SNPD), 2,

2014, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UDESC, 2014. Disponível em: <<http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2014/607.pdf>>. Acesso em: 15 de jun. 2017.

HORTA, R. M. Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Minas Gerais, n.33, p. 249-274, 1991.

IBGE. **IBGE Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 15 de jul. 2017.

_____. **Séries Históricas e Estatísticas**. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 01 de jun. 2017.

IPARDES. **Índice Iparades de Desempenho Municipal – IPDM**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=19>. Acesso em: 15 de jun. 2017.

_____. **Índice Iparades de Desempenho Municipal em 2013: comentários**. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/pdf/indices/ipdm/comentarios_IPDM_2013.pdf>. Acesso em: 15 de jun. 2018.

_____. **Índice Iparades de Desempenho Municipal Nota Metodológica**. Curitiba: Iparades, 2018. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/ipdm/nota_metodologica_IPDM.pdf>. Acesso em: 29 out. 2018.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, maio/jun. 2006.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MAGALHÃES, J. C.. Capítulo 1 - Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil. In: CARVALHO, A. X. Y.; ALBUQUERQUE, C. W.; MOTA, J. A.; PIANCASTELLI, M. (orgs). **Dinâmica dos Municípios**. Brasília: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2017.

_____. **Metodologia Científica**. 5. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

_____. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARINHO, A. P. S.; JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n.1, jan./abr., p. 123-142, 2015.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na Administração Pública**. Brasília: Publix, 2010.

MARTINS, R. D.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p.559-90, maio/jun. 2010.

MARQUES, A. **Concepção e Análise de Projetos de Investimento**. 4. ed. rev. e corr. Lisboa: Sílabo, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa aplicada no Setor Público Brasileiro. **Revista APGS**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010a.

_____. **Finanças Públicas** A política Orçamentária no Brasil. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

_____. **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas 2010c.

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. São Paulo, Atlas. 2012.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo Racional-Legal ao Paradigma Pós-Burocrático: Reflexões sobre s Burocracia Estatal. **Revista Organização & Sociedade**, v.13, n.37, abr./jun. 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. 2. triagem. São Paulo: Madalheiros Editora, 2014.

MELO, M. B. de; VAITSMAN J. Auditoria e Avaliação no Sistema Único de Saúde. **São Paulo em Perspectiva**, v. 22, n. 1, p. 152-164, jan./jun. 2008.

MOHN, P. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, jul./set. 2010.

MORAES, A. de. Federação brasileira - necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, maio/ago. 2009.

MORATTA, N. G. **A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios: um estudo no Estado de Santa Catarina** 2015. 155 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MULS, L. M. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O Conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e Instituições Locais. **Revista EconomiA**, Brasília, v.9, n.1, p.1-21, jan/abr. 2008.

MWABU, G. Poverty, Inequality and Labour Markets in Sub-Saharan Africa. In: **Poverty In Focus: Analysing and achieving Pro-Poor Growth**. International Poverty Centre, mar. 2007.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2010.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

OLIVEIRA, A. G.; ALBUQUERQUE, C. C. B. . A 'trimbiose' entre estado, governo e administração pública: o orçamento público como instrumento de efetivação. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, v. 9, p. 46-63, 2014.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n.5, p.1263-1290, set./out. 2015.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B; AUGUSTINHO, S. M. Orçamento Aplicado ao Setor Público: Instrumento Político, Jurídico e de Gestão. In: OLIVEIRA, A. G.; PISA, B; AUGUSTINHO, S. M. (orgs.). **Gestão e Governança Pública** aspectos essenciais. Curitiba: UTFPR, 2016.

PALONI, N. A. **O Estudo de Viabilidade Municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional**. 2008. 147 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia do Direito e do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Regionais de Saúde**. Disponível em: <<http://www.saude.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2752>>. Acesso em: 01 out. 2018.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, v.2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no contexto Brasileiro. **Revista Organização & Sociedade**, v.15, n.46, jul./set. 2008.

PEREIRA, R. Um terço dos municípios do País não gera receita nem para pagar salário do prefeito. **Estado de São Paulo**, 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,um-terco-dos-municipios-do-pais-nao-gera-receita-nem-para-pagar-salario-do-prefeito,70002473456?utm_source=facebook:newsfeed&utm_medium=social-organic&utm_campaign=redes-sociais:082018:e&utm_content=:::&utm_term=>>. Acesso em: 26 ago 2018.

PINTO, A. C. B. Desenvolvimento Local: a Comunidade como Coparticipante. **R. Bras. Planej. Desenv.**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 165-175, jan./jul. 2014.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP):** instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado. 222 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – UTFPR Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro.** Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf>. Acesso em: 27 de maio 2017.

REZENDE, D. A. **Planejamento de Estratégias e Informações Municipais para Cidade Digital:** guia para projetos em prefeituras e organizações públicas. São Paulo: Atlas, 2012.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social** Métodos e Técnicas. 3. ed. 14. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**. v. 48, n. 3, set./dez., 1997.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v.11, n. 22, jan./abr., 2013.

SANTOS, A. J. dos. Orçamento Público e os Municípios alguns conceitos de orçamentos e suas repercussões na administração pública municipal. **Revista Eletrônica de Administração**. Porto Alegre. Ed. 22, v. 7, n. 4, jul./ago., 2001.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP** - Rio de Janeiro, v. 43, n.2, 347-69, mar./abr. 2009.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico. **Desenvolvimento em questão**, v. 1, n. 1, p. 45-71, jan./jun. 2003.

SILVA, A. S. da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. **Revista Jurídica da Presidência Brasília**, v. 15, n. 106, p. 447-466, Jun./Set. 2013.

SILVA, D.; LOPES, E. L.; BRAGA JUNIOR, S. S. Pesquisa Quantitativa: Elementos, Paradigmas E Definições. **Revista de Gestão e Secretariado - GeSec**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 01-18, jan./abr. 2014.

SILVEIRA, S. J. C. da. Uma breve análise do Federalismo no Brasil. **Diálogo**, Canoas, n. 21, p. 19-46, jul-dez. 2012.

SIMINI, D. G. O status do município brasileiro na ordem constitucional vigente. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 17, n. 197, Out., 2017.

SOARES, M. L. Q. **Teoria Geral do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Teoria Geral do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, J. M. de (org.). **Economia Brasileira**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2012.

STEVENSON, W. J. **Estatística Aplicada à Administração**. São Paulo: Harbra, 2001.

TABOSA, F. J. S.; TEIXEIRA, K. H.; SILVA D. M. F.; MADALOZZO C. L.; MAYORGA, M. I. O. Desenvolvimento Local e Capital Social: uma leitura sobre os núcleos e arranjos produtivos do estado do Ceará. In: Congresso da Sociedade Brasileira e Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER, 42, Cuiabá-MT, 2004. **Anais...** Brasília-DF: SOBER, v. 1, p. 1-14, 2004.

TOMIO, F. R. L. A criação dos municípios após a constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p.61-89, 2002.

_____. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: A Criação de Municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun. 2005.

_____.; ORTOLAN, M. A. B.; CAMARGO, F. S. de. Análise Comparativa dos Modelos de Repartição de Competências Legislativas nos Estados Federados. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**, Curitiba, n.51, p.73-100, 2010.

VALIENTE, O. The OECD skills strategy and the education agenda for development. **International Journal of Educational Development**, v. 39, p. 40–48, 2014.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Micro e Macro**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

VOUTSA, M. E.; BOROVAS, G.; FOTOPOULOS, N. The Role of the Bretton Woods institutions in forming and spreading education policies. **Procedia Economics and Finance**, v. 9, p. 83-97, 2014.

APÊNDICES

Apêndice A – Banco de dados do Estudo (Amostragem)

MUNICÍPIO	POP.10	IPDM-13	IPDM-14	IPDM-15	IPDM.S-13	IPDM.S-14	IPDM.S-15	IPDM.E-13	IPDM.E-14	IPDM.E-15	IPDM.R-13	IPDM.R-14	IPDM.R-15	RT-13	RT-14
Jardim Olinda	1409	0,668	0,608	0,659	0,756	0,590	0,733	0,808	0,831	0,821	0,442	0,402	0,425	12.228.480,39	13.179.253,02
Nova Aliança do Ivaí	1431	0,621	0,619	0,604	0,539	0,630	0,638	0,884	0,769	0,724	0,439	0,458	0,450	10.248.319,40	11.007.466,94
Santa Inês	1818	0,667	0,695	0,721	0,896	0,954	0,915	0,710	0,729	0,867	0,395	0,400	0,381	9.521.832,74	12.512.349,09
Miraselva	1862	0,672	0,682	0,697	0,867	0,840	0,979	0,715	0,792	0,707	0,434	0,416	0,406	10.641.640,51	11.327.485,89
Esperança Nova	1970	0,744	0,742	0,634	0,898	0,895	0,772	0,901	0,913	0,724	0,434	0,419	0,405	10.784.222,22	11.838.858,95
São Manoel do Paraná	2098	0,754	0,752	0,706	0,943	0,920	0,797	0,859	0,862	0,865	0,459	0,475	0,458	13.201.058,85	15.325.959,61
Guaporema	2219	0,688	0,710	0,674	0,832	0,830	0,876	0,806	0,863	0,771	0,426	0,436	0,377	12.508.420,70	14.229.417,43
Iguatu	2234	0,741	0,730	0,726	0,923	0,901	0,894	0,861	0,907	0,876	0,440	0,383	0,409	11.469.615,38	14.648.589,27
Mirador	2327	0,655	0,612	0,651	0,762	0,639	0,704	0,759	0,771	0,807	0,444	0,426	0,441	12.707.995,57	13.891.570,57
Santo Antônio do Paraíso	2408	0,621	0,621	0,605	0,738	0,695	0,651	0,718	0,743	0,746	0,408	0,424	0,418	-	14.603.118,49
Tomazina	8791	0,594	0,598	0,636	0,772	0,786	0,836	0,633	0,630	0,726	0,378	0,377	0,347	18.057.194,41	19.041.181,47
Icaraíma	8839	0,541	0,574	0,545	0,686	0,677	0,610	0,539	0,645	0,638	0,398	0,401	0,386	21.545.905,02	24.065.174,13
Marilândia do Sul	8863	0,658	0,687	0,662	0,891	0,899	0,917	0,648	0,715	0,659	0,435	0,447	0,410	22.573.275,53	-
Vera Cruz do Oeste	8973	0,651	0,674	0,670	0,862	0,903	0,867	0,714	0,724	0,774	0,377	0,394	0,369	21.167.343,70	23.268.838,68
Rondon	8996	0,780	0,732	0,739	0,894	0,800	0,878	0,793	0,763	0,766	0,653	0,632	0,574	22.786.934,73	25.908.663,53
Jesuítas	9001	0,696	0,700	0,708	0,884	0,859	0,908	0,799	0,832	0,800	0,406	0,409	0,417	20.144.235,47	22.608.879,60
Itaipulândia	9026	0,716	0,732	0,709	0,828	0,780	0,816	0,811	0,871	0,820	0,508	0,546	0,492	60.486.526,41	66.763.664,98
São Jorge d'Oeste	9085	0,703	0,705	0,692	0,866	0,891	0,853	0,754	0,750	0,792	0,489	0,473	0,432	39.517.539,12	-
Barracão	9735	0,664	0,692	0,729	0,808	0,860	0,916	0,731	0,760	0,831	0,453	0,457	0,440	24.261.659,19	26.074.290,69
Ventania	9957	0,578	0,559	0,622	0,822	0,762	0,856	0,473	0,459	0,570	0,439	0,456	0,439	23.494.909,35	27.221.778,41

Continua

RT-15	FPM-13	FPM-14	FPM-15	GS-13	GS-14	GS-15	GE-13	GE-14	GE-15	CF-13	CF-14	CF-15
12.584.198,35	6.511.083,70	6.992.873,54	7.321.443,56	2.453.546,06	2.756.940,58	2.656.657,70	1.884.463,21	2.378.528,93	2.249.186,25	24,13%	16,99%	6,78%
12.148.478,17	6.800.105,01	7.303.044,55	7.321.443,60	1.706.860,87	2.219.537,13	2.716.982,08	1.458.723,09	2.869.269,20	2.316.303,27	8,20%	-37,37%	-4,27%
12.743.195,86	5.497.888,49	7.303.044,54	7.321.443,56	2.311.656,63	2.177.302,31	2.421.051,92	1.934.624,52	3.137.149,83	2.241.935,77	-5,53%	-2,02%	13,99%
13.013.609,35	6.511.083,70	7.303.044,54	7.320.929,77	2.360.178,87	2.593.489,45	2.951.134,31	2.432.530,48	2.662.397,05	3.014.877,13	-16,03%	-30,60%	-4,80%
13.916.321,44	6.800.105,00	6.992.873,15	7.321.463,56	1.742.240,84	2.229.777,32	2.663.714,21	1.488.226,18	1.652.167,72	2.045.075,00	18,92%	19,89%	28,60%
16.366.856,61	6.800.105,00	7.303.044,54	7.321.443,56	2.601.660,32	2.381.913,89	2.549.436,74	2.337.621,60	3.517.995,85	2.820.938,77	22,84%	26,46%	40,63%
14.495.861,27	6.511.083,70	7.303.044,54	7.321.443,56	1.894.733,16	3.301.360,10	2.493.747,94	2.369.783,65	3.281.332,92	2.657.471,49	28,89%	4,96%	28,20%
13.771.689,85	6.511.084,10	7.302.044,64	7.293.365,07	2.146.196,38	2.727.962,18	3.152.785,99	1.720.802,81	2.166.755,69	2.681.663,51	22,01%	33,37%	9,94%
14.007.511,92	6.511.083,70	6.992.873,15	7.321.443,56	2.402.967,43	2.703.578,55	3.100.729,59	2.533.018,16	2.958.030,74	2.994.048,28	20,35%	17,93%	8,84%
15.493.387,66	-	6.992.873,15	7.321.443,56	2.274.872,34	3.159.871,16	3.221.347,76	1.596.556,04	1.746.210,60	2.429.380,22	-	35,53%	30,85%
20.501.342,16	6.940.197,99	7.579.134,22	7.408.087,61	-	3.436.489,13	3.659.026,73	-	3.952.893,31	3.980.377,62	-	35,53%	41,65%
27.973.193,40	6.800.369,03	7.441.089,38	7.321.443,56	4.930.630,81	6.054.714,18	6.814.890,17	3.167.289,05	4.175.982,13	4.567.294,04	45,08%	38,46%	44,89%
27.711.520,19	6.314.058,62	-	7.065.076,61	5.207.331,82	-	6.411.548,91	4.620.556,02	-	6.753.846,16	39,55%	-	36,23%
24.949.823,23	6.511.083,70	7.303.044,54	7.729.096,33	4.415.700,12	5.518.669,60	4.981.828,71	4.845.977,71	4.249.660,52	5.841.221,65	36,81%	38,82%	37,15%
29.983.750,86	6.511.083,70	7.303.044,54	7.321.443,56	4.325.008,72	5.541.877,98	6.931.039,74	4.773.158,67	6.330.505,19	7.749.659,43	44,10%	36,19%	35,22%
25.786.235,38	6.530.510,38	6.946.926,74	7.321.443,56	4.356.562,25	5.725.849,39	5.879.123,94	5.144.443,21	4.428.731,68	5.069.111,77	30,21%	35,16%	40,71%
83.603.690,04	6.800.105,00	7.441.089,38	7.321.443,56	12.548.017,87	14.281.333,59	13.862.960,10	15.310.791,65	18.970.429,41	19.450.721,05	48,11%	43,95%	56,33%
46.095.681,92	6.458.790,19	-	7.314.267,91	7.074.369,84	-	5.071.757,03	6.667.092,49	-	3.952.393,27	58,43%	-	76,73%
29.724.973,18	6.511.083,70	7.303.044,54	9.260.011,05	5.249.223,01	6.875.886,82	7.466.525,73	4.658.914,35	4.818.810,43	5.152.864,85	44,18%	37,70%	38,34%
29.411.937,37	8.681.444,97	9.737.392,65	9.761.924,76	5.993.089,38	7.313.598,63	8.541.841,73	5.206.994,72	5.986.222,36	6.567.071,10	24,39%	23,93%	23,11%

Conclusão

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Pesquisa Documental (2018)

A íntegra do Banco de Dados do Estudo, contendo os dados dos 203 pequenos municípios paranaenses pode ser acessada no link:

<https://1drv.ms/x/s!ArzaIAqSsVRkzH9LGPK1dGwXbMNz>

Apêndice B – Repartição de competências dos entes federados

UNIÃO	
Compete administrativa da União	<p>Art. 21</p> <p>I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;</p> <p>II - declarar a guerra e celebrar a paz;</p> <p>III - assegurar a defesa nacional;</p> <p>IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;</p> <p>V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;</p> <p>VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;</p> <p>VII - emitir moeda;</p> <p>VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;</p> <p>IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;</p> <p>X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;</p> <p>XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;</p> <p>XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:</p> <p>a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;</p> <p>b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;</p> <p>c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;</p> <p>d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;</p> <p>e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;</p> <p>f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;</p> <p>XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;</p> <p>XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;</p> <p>XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;</p> <p>XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;</p> <p>XVII - conceder anistia;</p> <p>XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;</p> <p>XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;</p> <p>XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;</p> <p>XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;</p> <p>XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;</p> <p>XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:</p> <p>a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;</p> <p>b) sob-regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;</p> <p>c) sob-regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;</p> <p>d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;</p> <p>XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;</p> <p>XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.</p>

Continua

Competência Legislativa privativa da União	<p>Art. 22</p> <p>I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;</p> <p>II - desapropriação;</p> <p>III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;</p> <p>IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;</p> <p>V - serviço postal;</p> <p>VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;</p> <p>VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;</p> <p>VIII - comércio exterior e interestadual;</p> <p>IX - diretrizes da política nacional de transportes;</p> <p>X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;</p> <p>XI - trânsito e transporte;</p> <p>XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;</p> <p>XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;</p> <p>XIV - populações indígenas;</p> <p>XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;</p> <p>XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;</p> <p>XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;</p> <p>XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;</p> <p>XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;</p> <p>XX - sistemas de consórcios e sorteios;</p> <p>XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;</p> <p>XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;</p> <p>XXIII - seguridade social;</p> <p>XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;</p> <p>XXV - registros públicos;</p> <p>XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;</p> <p>XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, estados, Distrito Federal e municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;</p> <p>XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;</p> <p>XXIX - propaganda comercial.</p> <p>Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.</p>
COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS REMANESCENTES DOS ESTADOS	
<p>Art. 25. § 1º São reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.</p> <p>§ 2º Cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.</p> <p>§ 3º Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.</p>	
COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS	
<p>Art. 30.</p> <p>I - legislar sobre assuntos de interesse local;</p> <p>II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;</p> <p>III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;</p> <p>IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;</p> <p>V - organizar e prestar, diretamente ou sob-regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;</p> <p>VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;</p> <p>VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população;</p> <p>VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;</p> <p>IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.</p>	

COMPETÊNCIAS DE LEGISLAÇÃO DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Art. 24. Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

- I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II - orçamento;
- III - juntas comerciais;
- IV - custas dos serviços forenses;
- V - produção e consumo;
- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
- X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- XI - procedimentos em matéria processual;
- XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
- XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
- XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- XV - proteção à infância e à juventude;
- XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS COMUNS DA UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

Art. 23. É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Apêndice C – Transferências Intergovernamentais

Classe	Categoria	Tipo	Característica	Exemplos
Quanto aos requisitos legais	Obrigatórias	Constitucionais	Decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre entes federativos.	FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, FPM - Fundo de Participação dos Municípios, IPI-Exportação, Fundeb, ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; Cide-Comb.
		Legais	Aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre entes federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.	Pnate - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica; PNAE - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica; FEX - Auxílio Financeiro para o Fomento às Exportações.
	Discricionárias	Voluntárias	Efetuem a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.	Instrumentos legais aplicáveis: termo de convênio, contrato de repasse.
		Para organizações da Sociedade Civil	Efetuadas pela Administração Pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando à consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.	Instrumentos legais aplicáveis: termo de parceria (Contratos antigos), termo de colaboração e termo de fomento (a partir da Lei 13.019/2014).
		Por Delegação	Efetuadas entre entes federativos ou a consórcios públicos visando à execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - execução delegada; instrumento legal aplicável: termo de compromisso; Outras - instrumentos legais aplicáveis: termo de convênio, contrato de repasse.
		Específicas	Aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Em geral, elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem	SUS - Sistema Único de Saúde; não requer instrumento legal; PAC - Programa de Aceleração de Crescimento; instrumento legal aplicável: termo de compromisso.

Continua

			definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.	
Quanto à finalidade	Devolutivas	Aqueles cujos recursos, ou parcela deles, são devolvidos ao Ente Federativo em razão direta do fato gerador da receita ocorrido em seu território.		IOf-Ouro – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários/Ouro.
	Redistributivas	Entregues aos entes federativos visando à promoção do equilíbrio socioeconômico entre eles.		FPE, FPM.
	Compensatórias	Buscam ressarcir a perda de receita, ou parte dela, do Ente Federativo decorrente de alguma imunidade ou isenção tributária.		IPI-Exp - Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações.
	Indenizatórias	Têm por objetivo compensar financeiramente os entes federativos por prejuízos causados por impactos ambientais e poluição ocorridos em seus territórios, decorrentes da exploração de recursos minerais.		<i>Royalties</i> - Petróleo e Gás Natural (ANP); Cfem - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais; CFURH – Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos.
	Mantenedoras	Têm por objetivo financiar políticas públicas essenciais ou custear despesas públicas específicas.		Fundeb, SUS.
Quanto à aplicação de recursos	Vinculadas	São aquelas cujos recursos estão condicionados à aplicação em áreas específicas, como saúde, educação, infraestrutura, programa de trabalho, etc.		Discricionárias, Mantenedoras, Fundeb.
	Desvinculadas	Aqueles que podem ser usadas livremente pelo ente beneficiário em qualquer tipo de despesa orçamentária.		FPE, FPM.

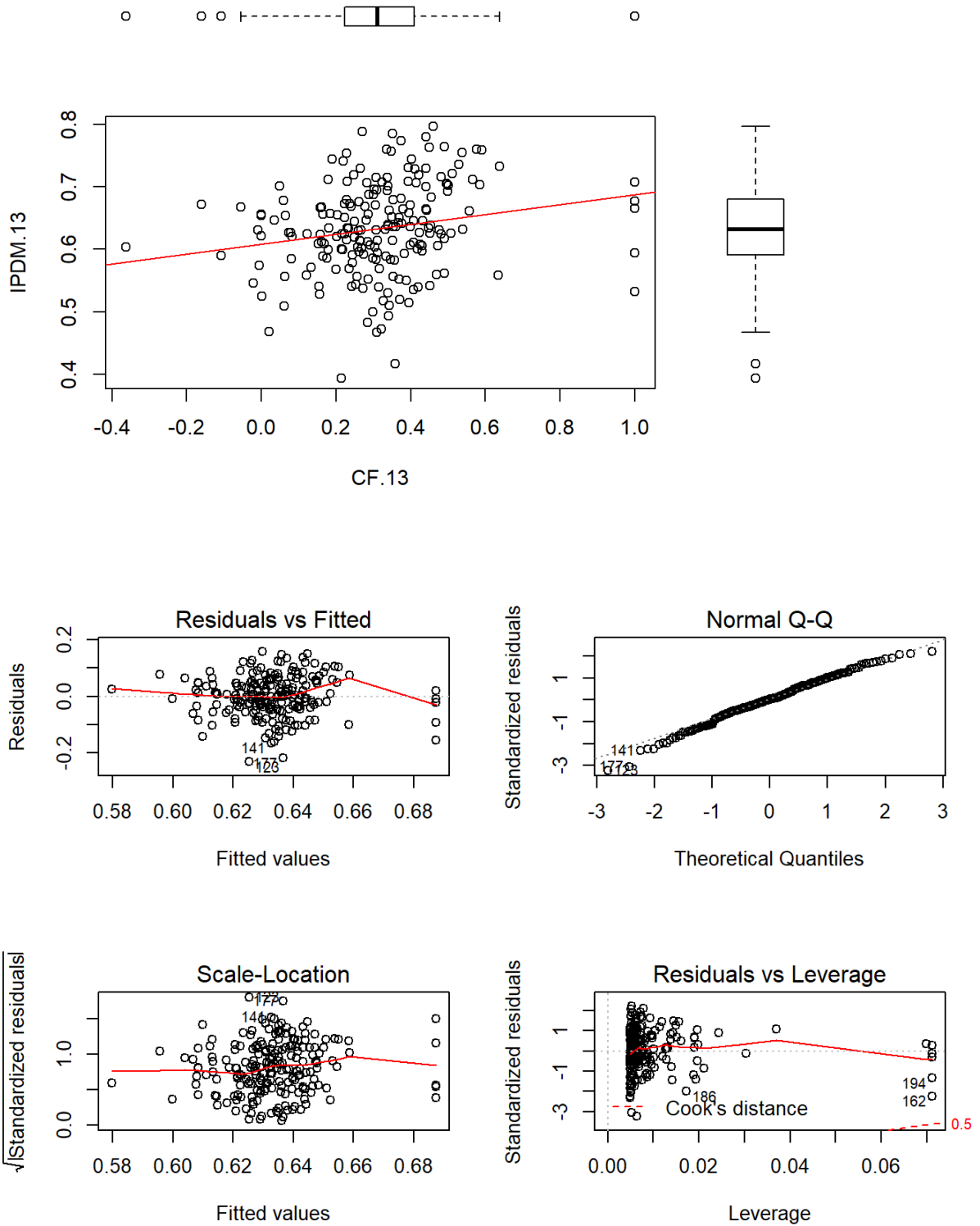
Fonte: Adaptado de Brasil (2016, p.21-22)

Apêndice D – Script da programação do Software “R” para o cálculo das correlações

```
total=read.csv("total_tazinasso.csv",header = TRUE,sep=";",dec=".",stringsAsFactors = FALSE) # transformei os #DIV/0! em zero mesmo...

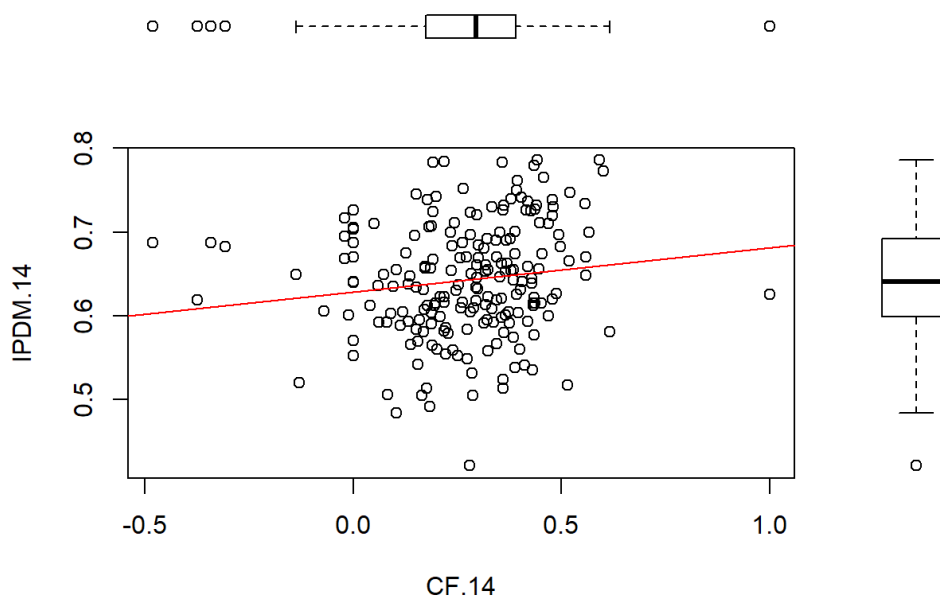
analises_rodada1 <- function(y,x,bd,...){
  # 1: modelo de reg linear e seu resumo
  model=lm(bd[,y]~bd[,x]) ; res_model=summary(model)
  # 2: plot descritivo das variáveis
  par(fig=c(0,0.8,0,0.8))
  plot(bd[,x], bd[,y], xlab=x,
        ylab=y) ; abline(model, col="red")
  par(fig=c(0,0.8,0.55,1), new=TRUE)
  boxplot(bd[,x], horizontal=TRUE, axes=FALSE)
  par(fig=c(0.65,1,0,0.8), new=TRUE)
  boxplot(bd[,y], axes=FALSE)
  # 3: plot de diagnóstico do modelo
  par(mfrow=c(2,2)) ; plot(model) ; par(mfrow=c(1,1))
  return(res_model)
}

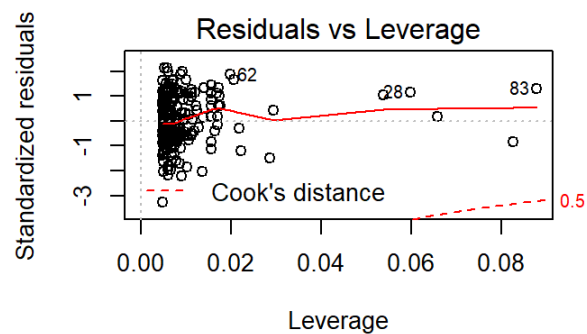
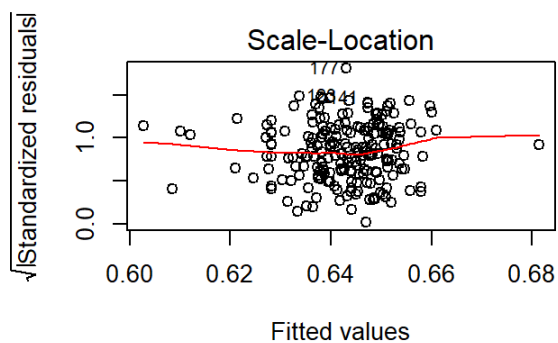
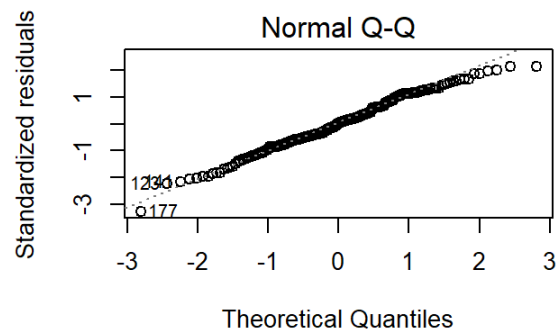
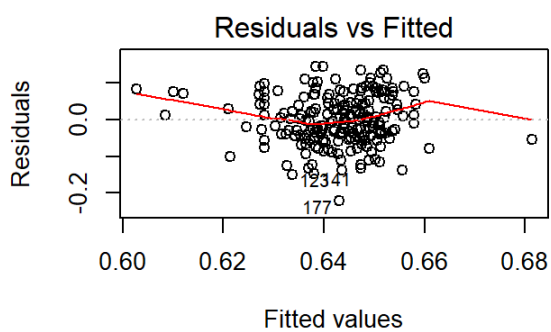
#----- CF-n vs. IPDM-n
analises_rodada1("IPDM.13", "CF.13", total)
```



```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
```

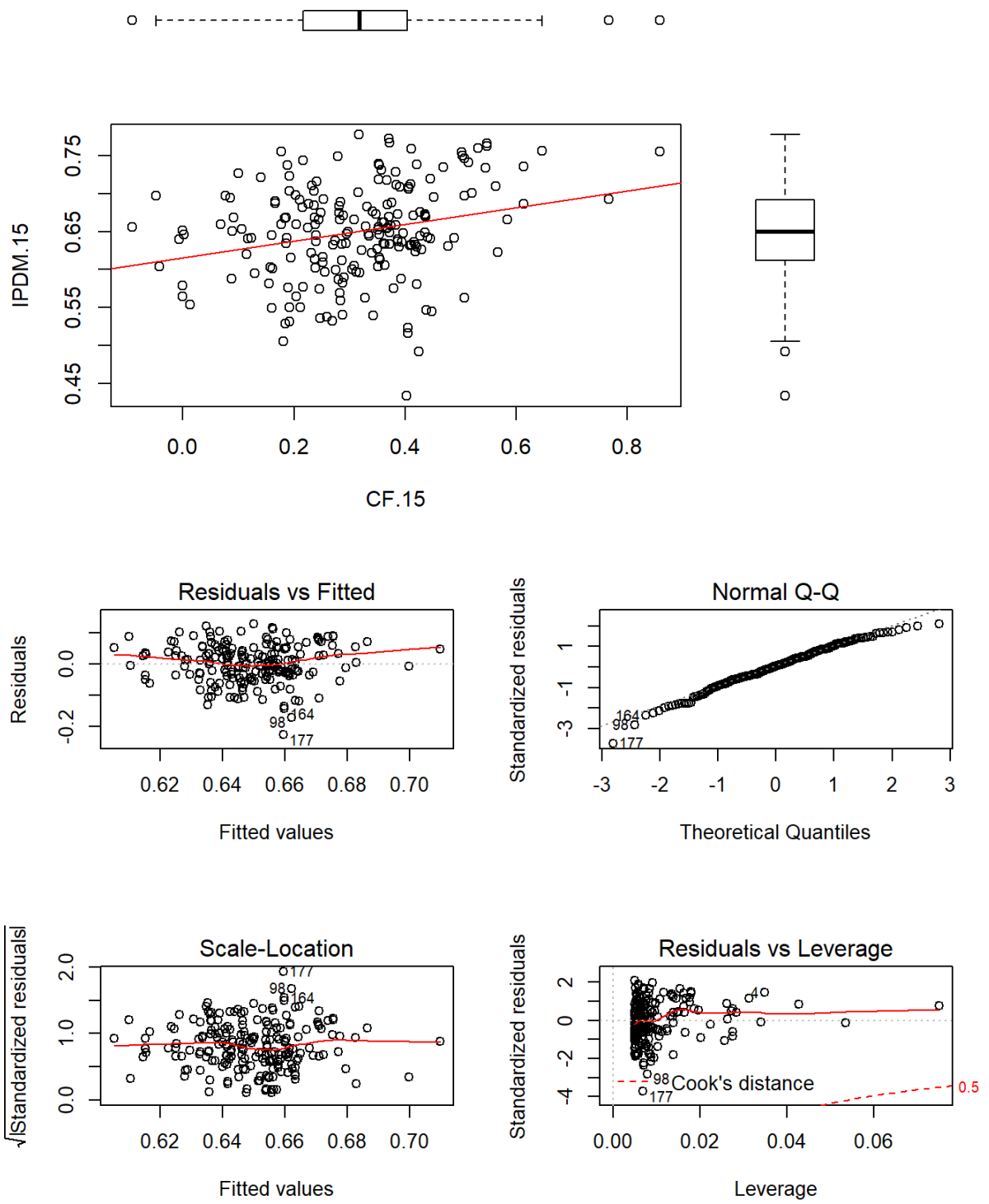
```
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.23217 -0.03918  0.00119  0.04784  0.15862
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)  0.608345   0.009939   61.210 < 2e-16 ***
## bd[, x]      0.079037   0.027100    2.916  0.00394 **
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.07207 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.0406, Adjusted R-squared:  0.03583
## F-statistic: 8.506 on 1 and 201 DF,  p-value: 0.003943
analises_rodadal("IPDM.14", "CF.14", total)
```





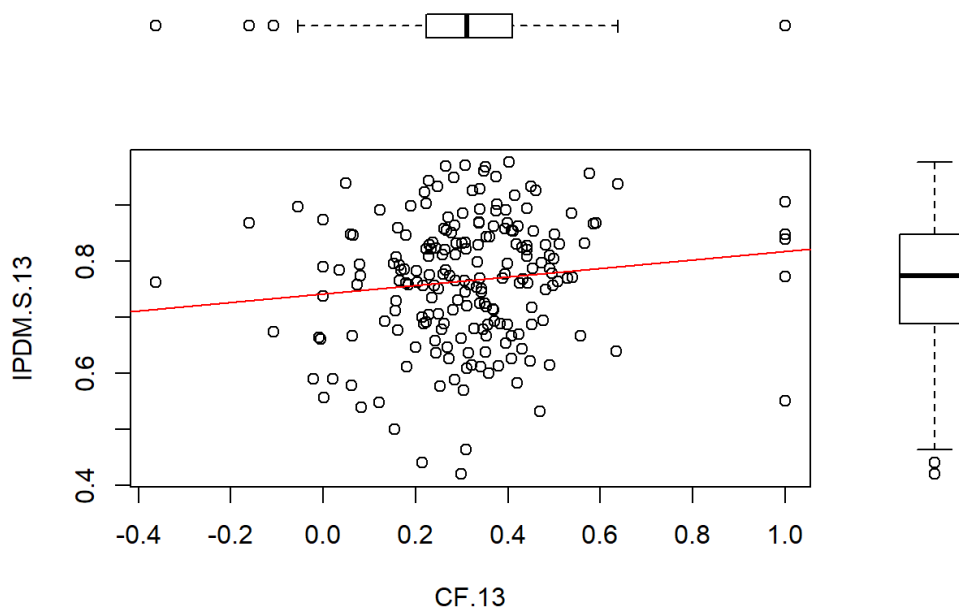
```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.221817 -0.044025  0.001475  0.052486  0.144637
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)  0.628227   0.008521  73.731  <2e-16 ***
## bd[, x]      0.053139   0.026013   2.043  0.0424 *
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.06799 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.02034,    Adjusted R-squared:  0.01546
## F-statistic: 4.173 on 1 and 201 DF,  p-value: 0.04238
```

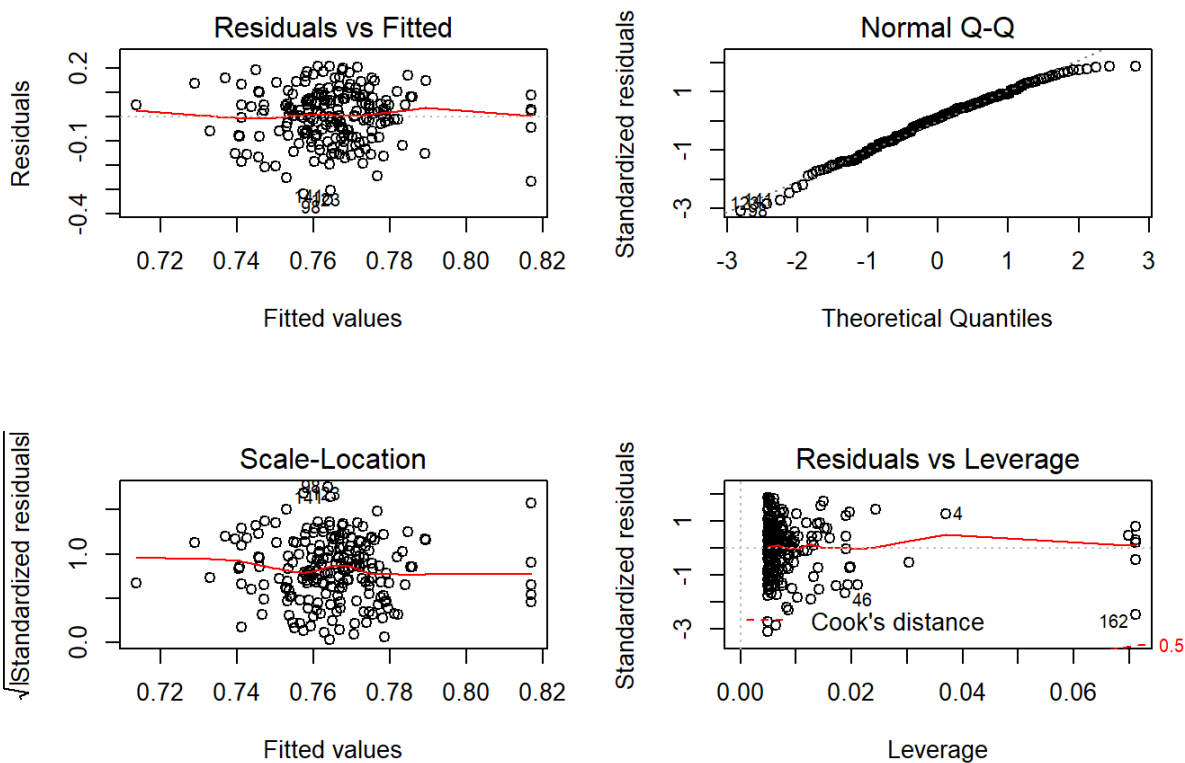
```
analises_rodadal("IPDM.15", "CF.15", total)
```



```
##  
## Call:
```

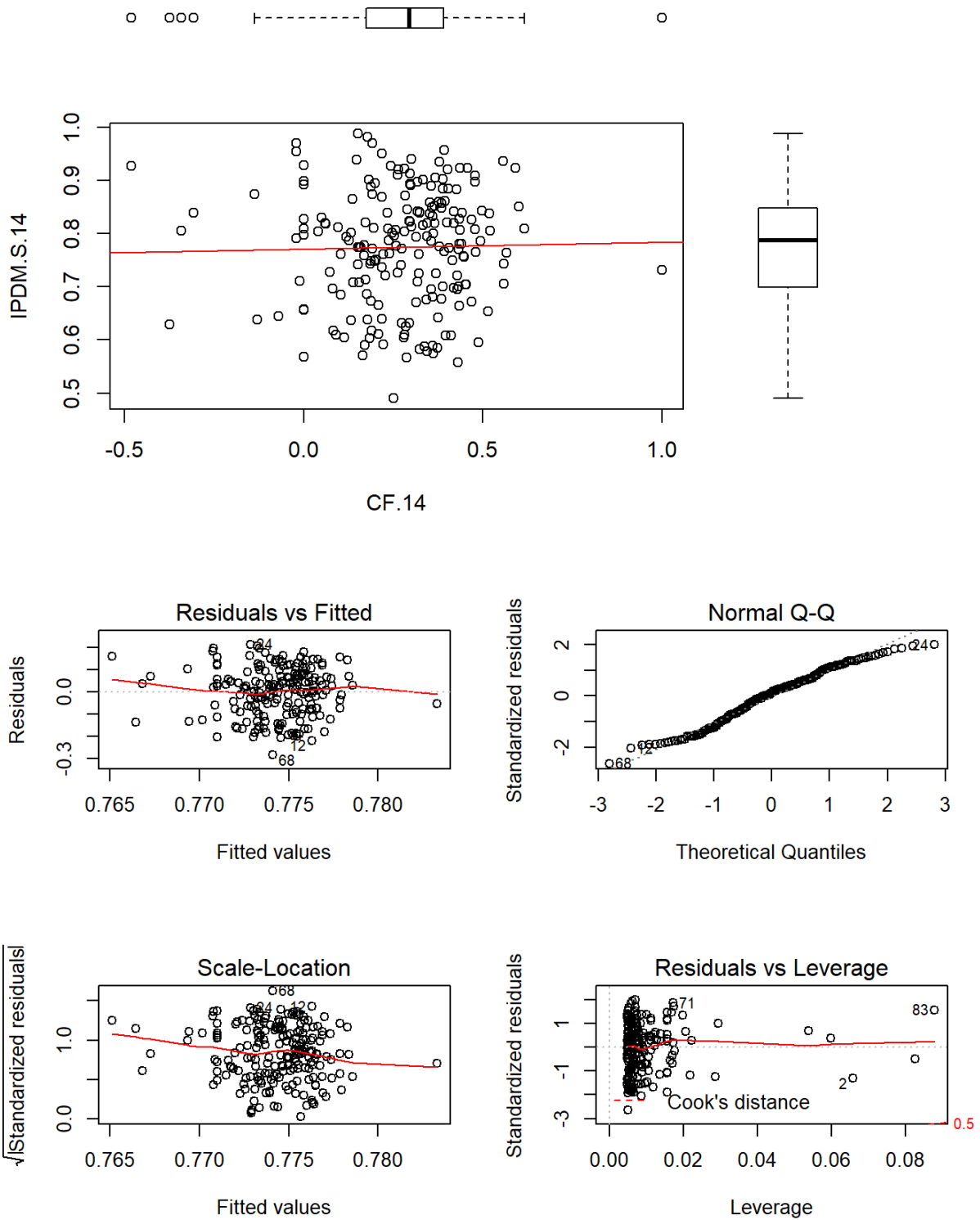
```
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.226317 -0.035503  0.001603  0.044436  0.127454
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)  0.61529    0.01011  60.847 < 2e-16 ***
## bd[, x]      0.10996    0.02946   3.732 0.000247 ***
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.06098 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.0648, Adjusted R-squared:  0.06015
## F-statistic: 13.93 on 1 and 201 DF, p-value: 0.0002472
#----- CF-n vs. IPDM.S-n
analises_rodada1("IPDM.S.13", "CF.13", total)
```



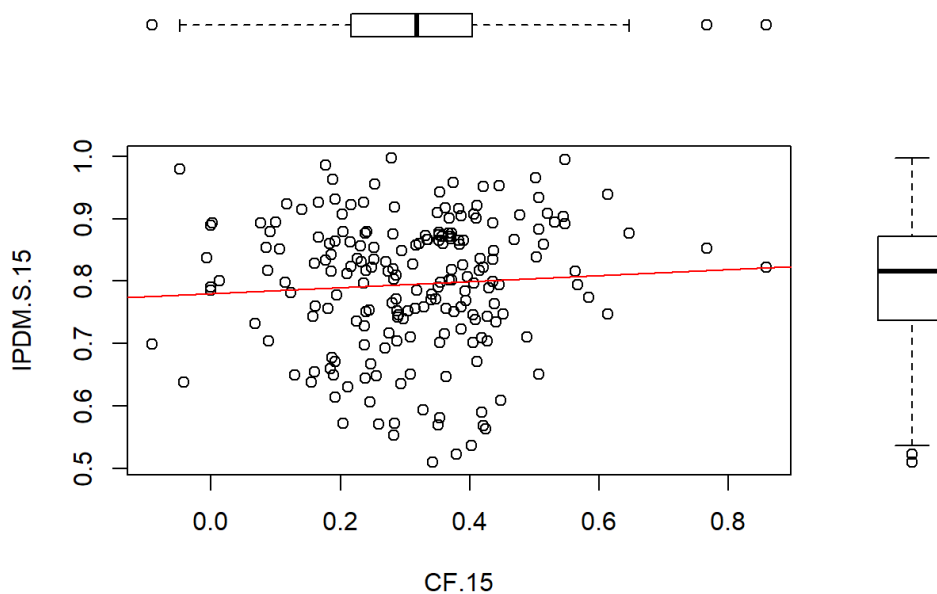


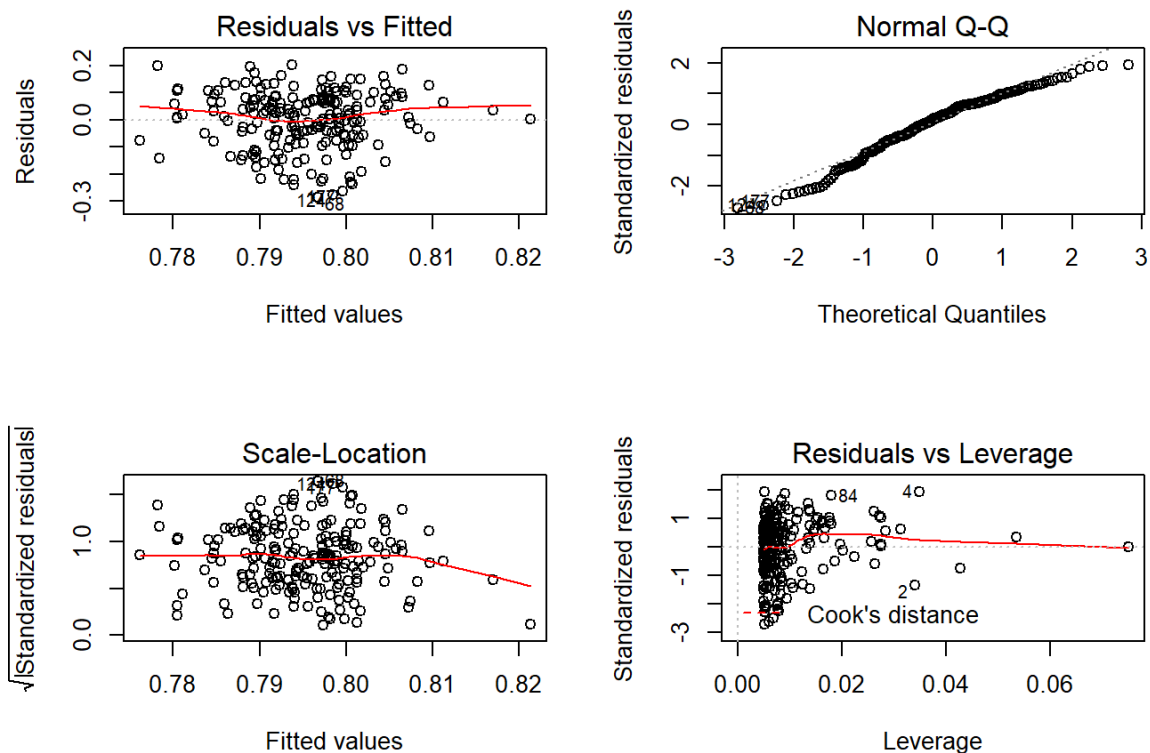
```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.34383 -0.07745  0.01054  0.07890  0.20737
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)  0.74114    0.01540  48.131  <2e-16 ***
## bd[, x]      0.07585    0.04199   1.806   0.0724 .
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.1117 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.01597,    Adjusted R-squared:  0.01108
## F-statistic: 3.263 on 1 and 201 DF,  p-value: 0.07235
```

```
analises_rodadal("IPDM.S.14", "CF.14", total)
```



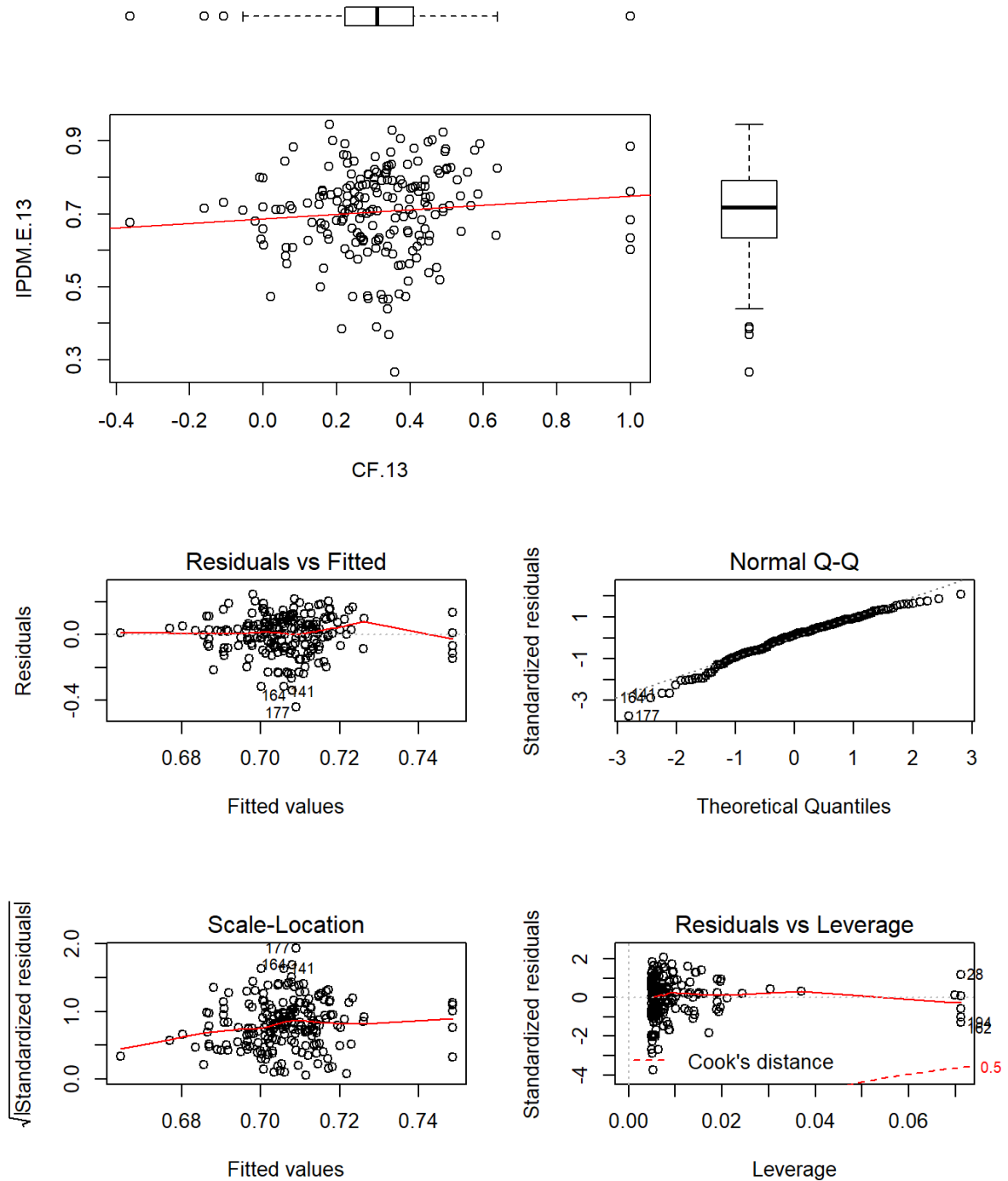
```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.28404 -0.07611  0.01289  0.07252  0.21458
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)  0.77101     0.01350  57.114 <2e-16 ***
## bd[, x]      0.01230     0.04121   0.298   0.766
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.1077 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.0004429, Adjusted R-squared:  -0.00453
## F-statistic: 0.08907 on 1 and 201 DF, p-value: 0.7657
analises_rodadal("IPDM.S.15", "CF.15", total)
```





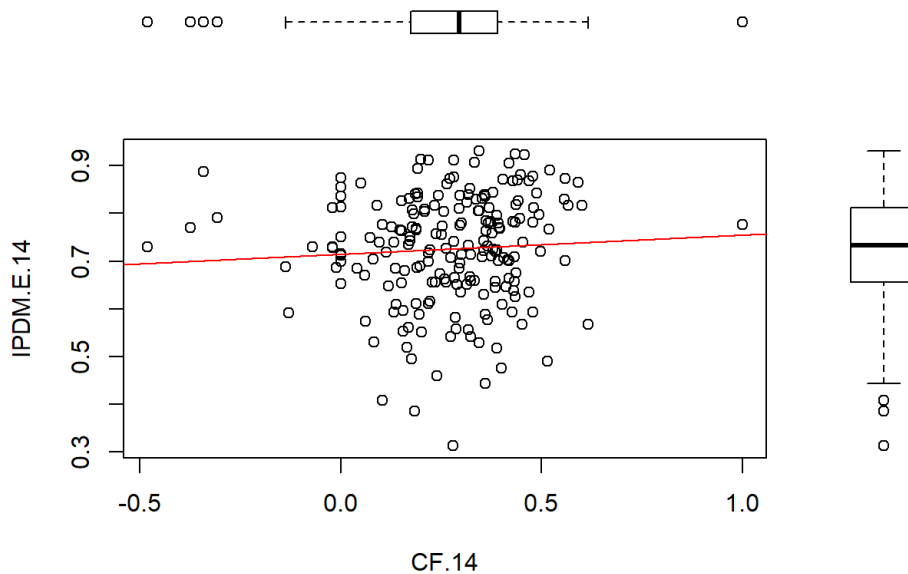
```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.28691 -0.05937  0.01671  0.07556  0.20303
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)  0.78049    0.01759  44.360  <2e-16 ***
## bd[, x]      0.04749    0.05127   0.926   0.355
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.1061 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.004251,    Adjusted R-squared:  -0.0007026
## F-statistic: 0.8582 on 1 and 201 DF,  p-value: 0.3554
##----- CF-n vs. IPDM.E-n
```

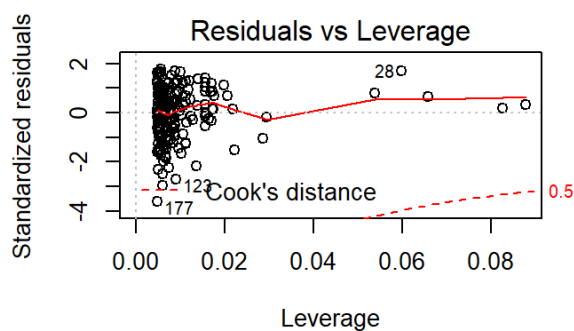
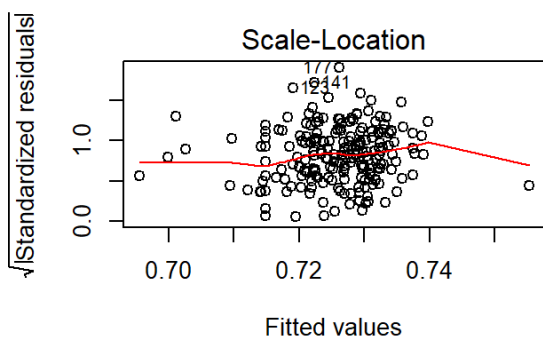
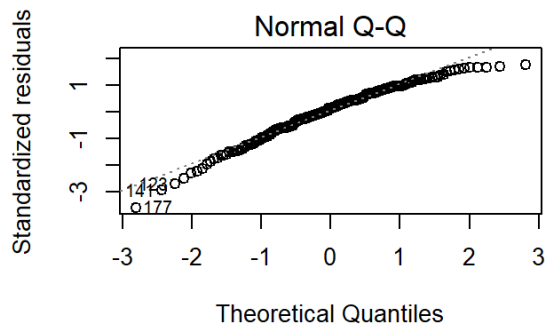
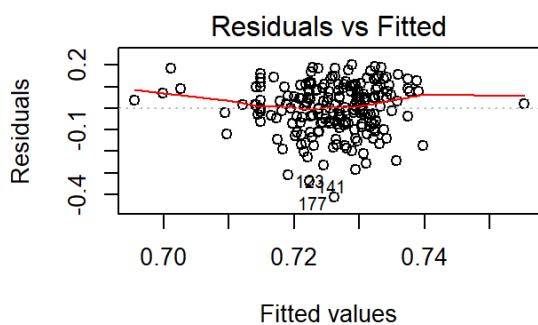
```
analises_rodadal("IPDM.E.13", "CF.13", total)
```



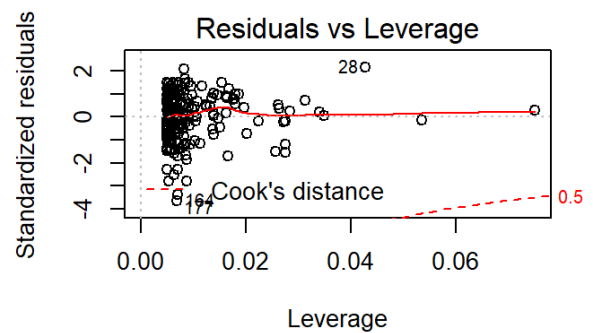
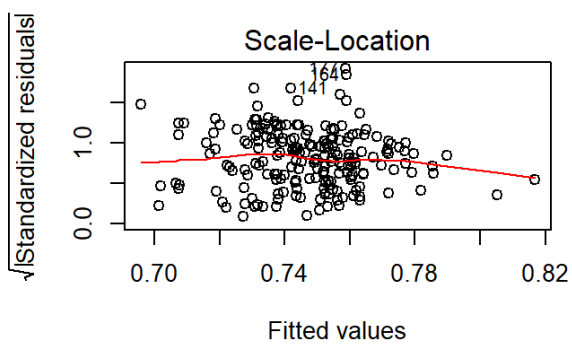
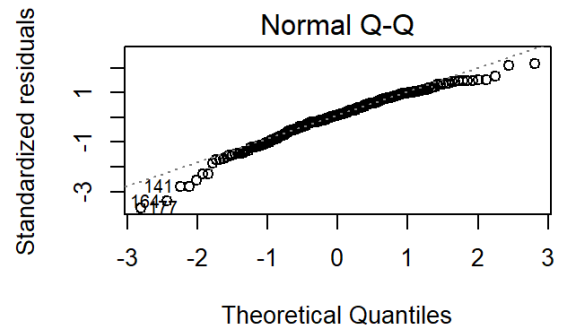
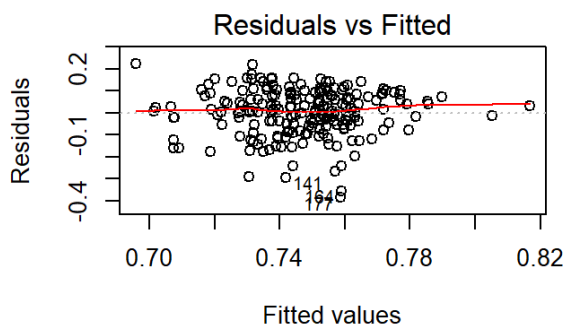
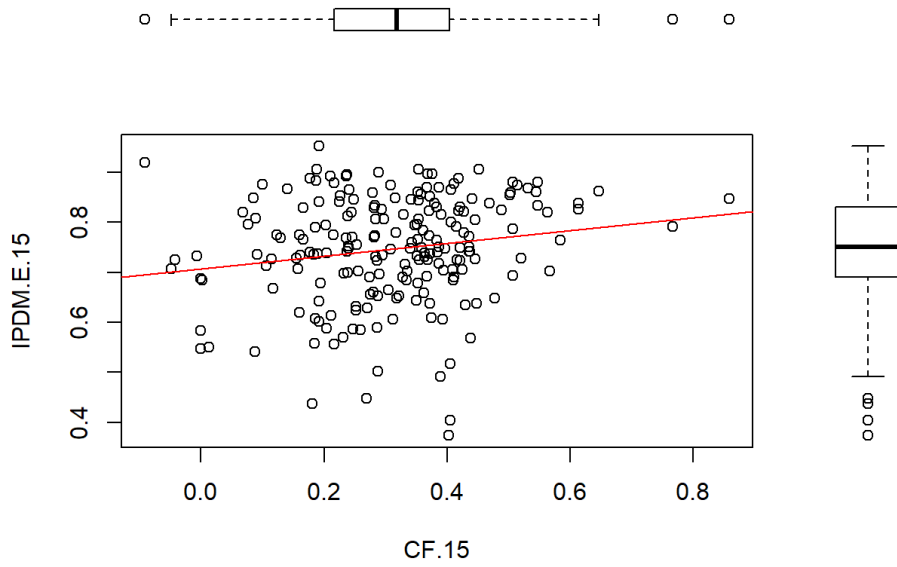
```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
```

```
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.44298 -0.07189  0.01673  0.08044  0.24603
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)  0.68682    0.01636  41.993  <2e-16 ***
## bd[, x]      0.06183    0.04460   1.386   0.167
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.1186 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.009473,    Adjusted R-squared:  0.004545
## F-statistic: 1.922 on 1 and 201 DF,  p-value: 0.1671
analises_rodadal("IPDM.E.14", "CF.14", total)
```





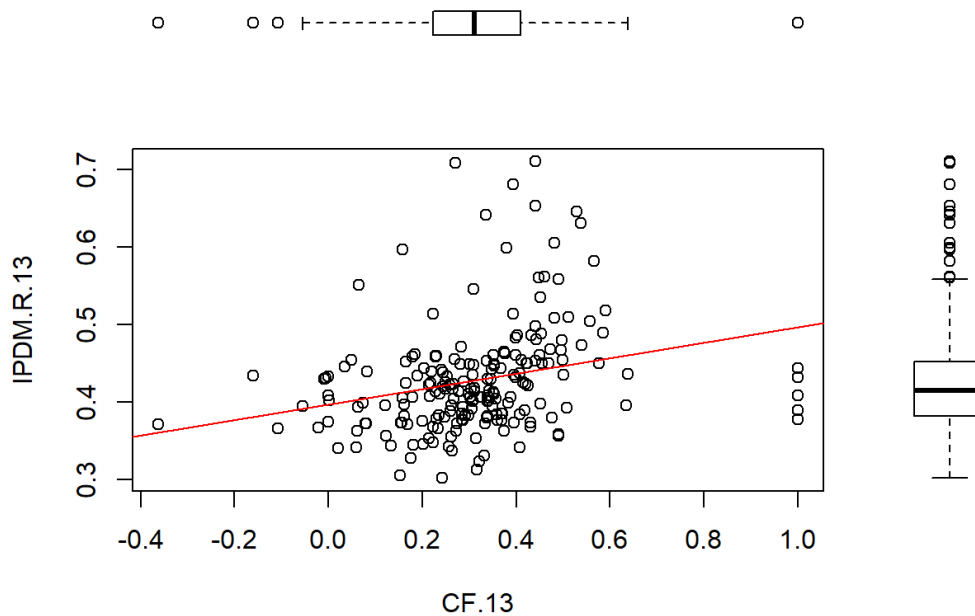
```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.41377 -0.06924  0.01487  0.08525  0.20174
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)  0.71492    0.01436  49.789  <2e-16 ***
## bd[, x]      0.04040    0.04384   0.922   0.358
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.1146 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.004207,    Adjusted R-squared:  -0.0007471
## F-statistic: 0.8492 on 1 and 201 DF,  p-value: 0.3579
analises_rodadal("IPDM.E.15", "CF.15", total)
```

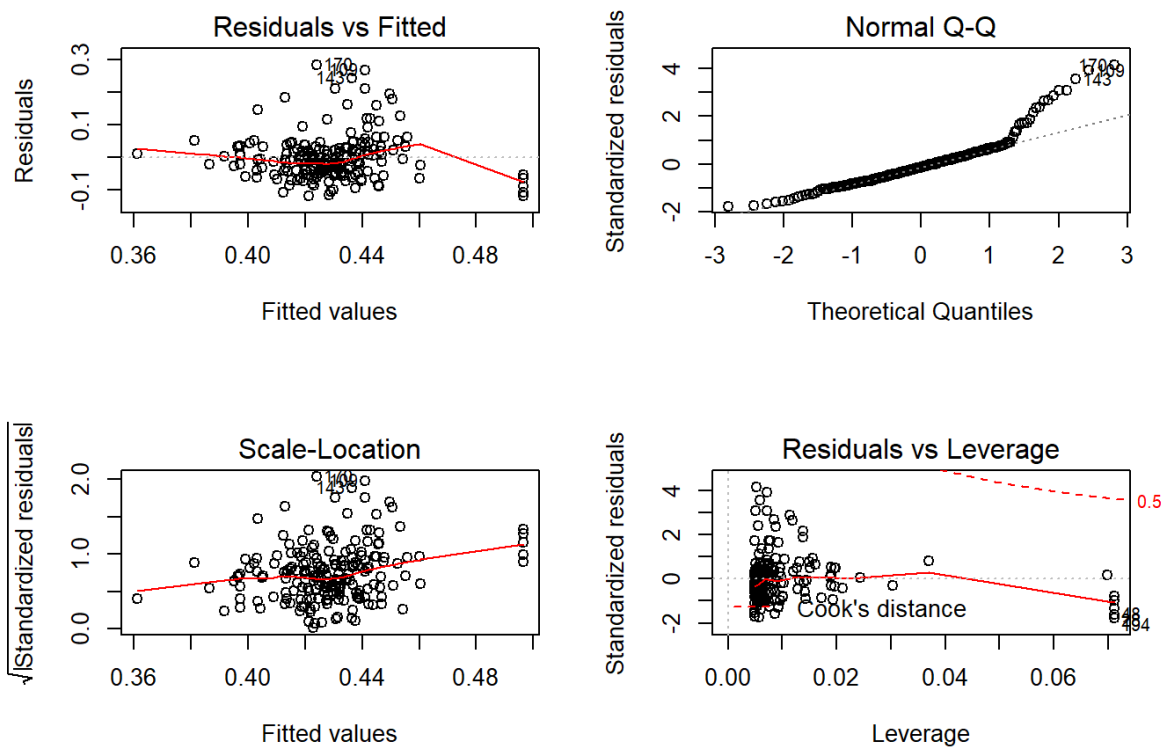


```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
```



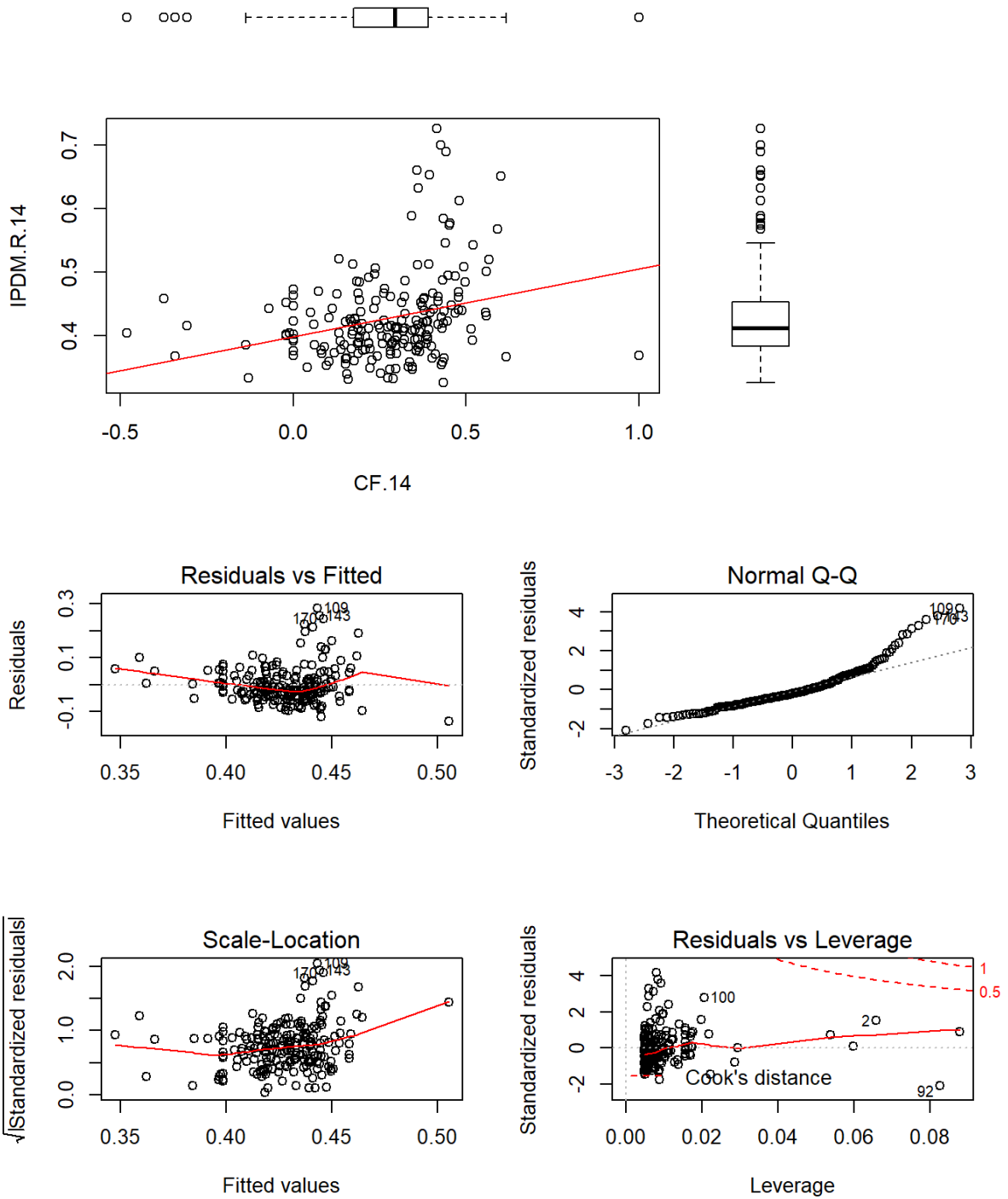
```
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.38542 -0.05566  0.00872  0.07941  0.22329
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)   0.7074     0.0175  40.415 <2e-16 ***
## bd[, x]       0.1273     0.0510   2.496  0.0134 *
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.1056 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.03005,    Adjusted R-squared:  0.02523
## F-statistic: 6.228 on 1 and 201 DF,  p-value: 0.01338
#----- CF-n vs. IPDM.R-n
analises_rodadal("IPDM.R.13", "CF.13", total)
```





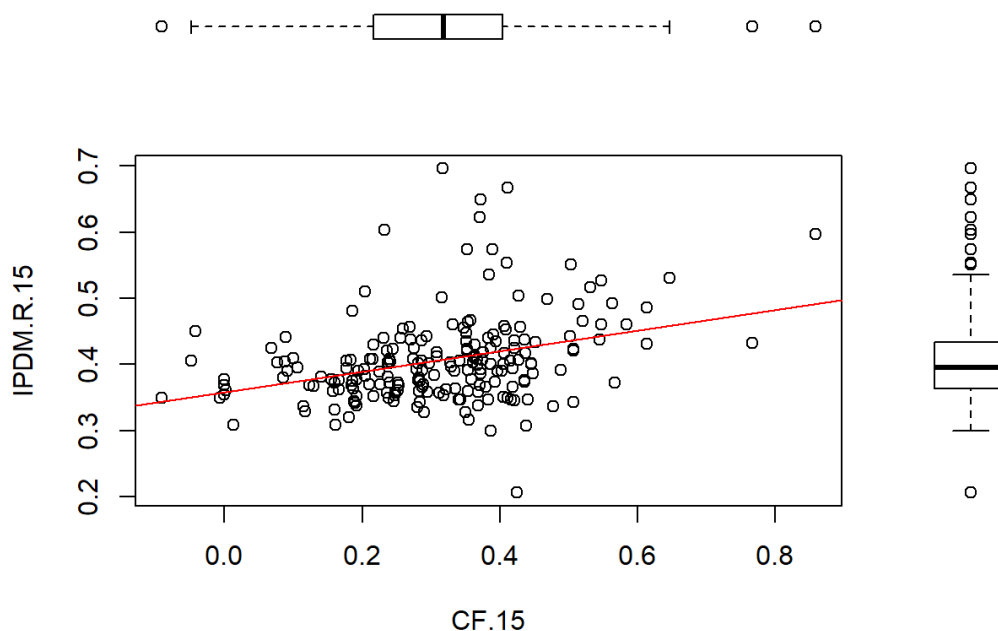
```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.11891 -0.04351 -0.00981  0.02420  0.28472
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)  0.397076   0.009482  41.879 < 2e-16 ***
## bd[, x]      0.099431   0.025854   3.846 0.000161 ***
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.06876 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.06854,    Adjusted R-squared:  0.06391
## F-statistic: 14.79 on 1 and 201 DF,  p-value: 0.0001612
```

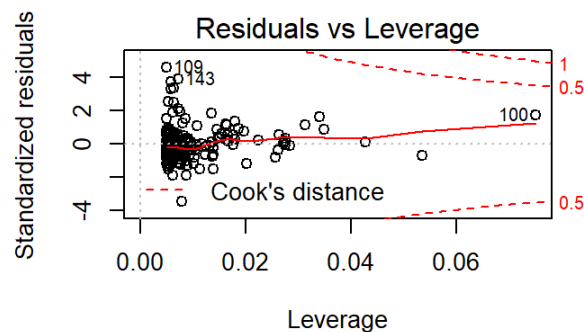
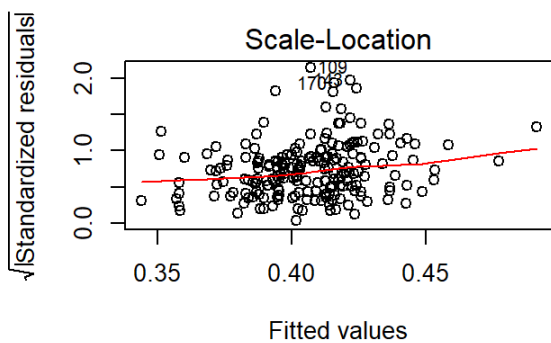
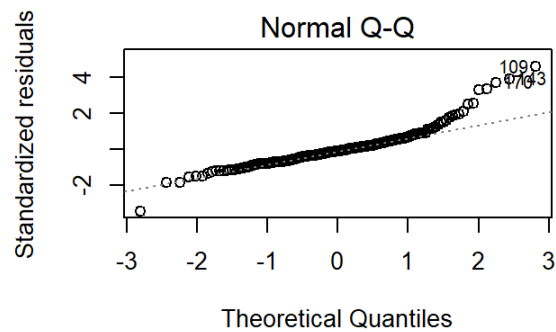
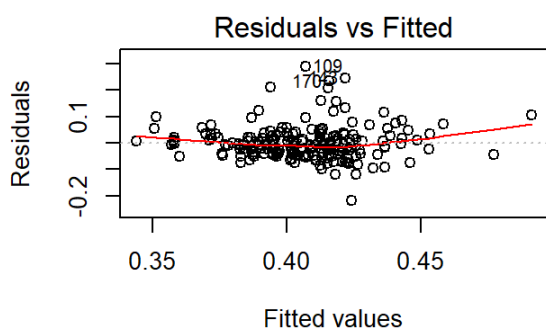
```
analises_rodadal("IPDM.R.14", "CF.14", total)
```



##

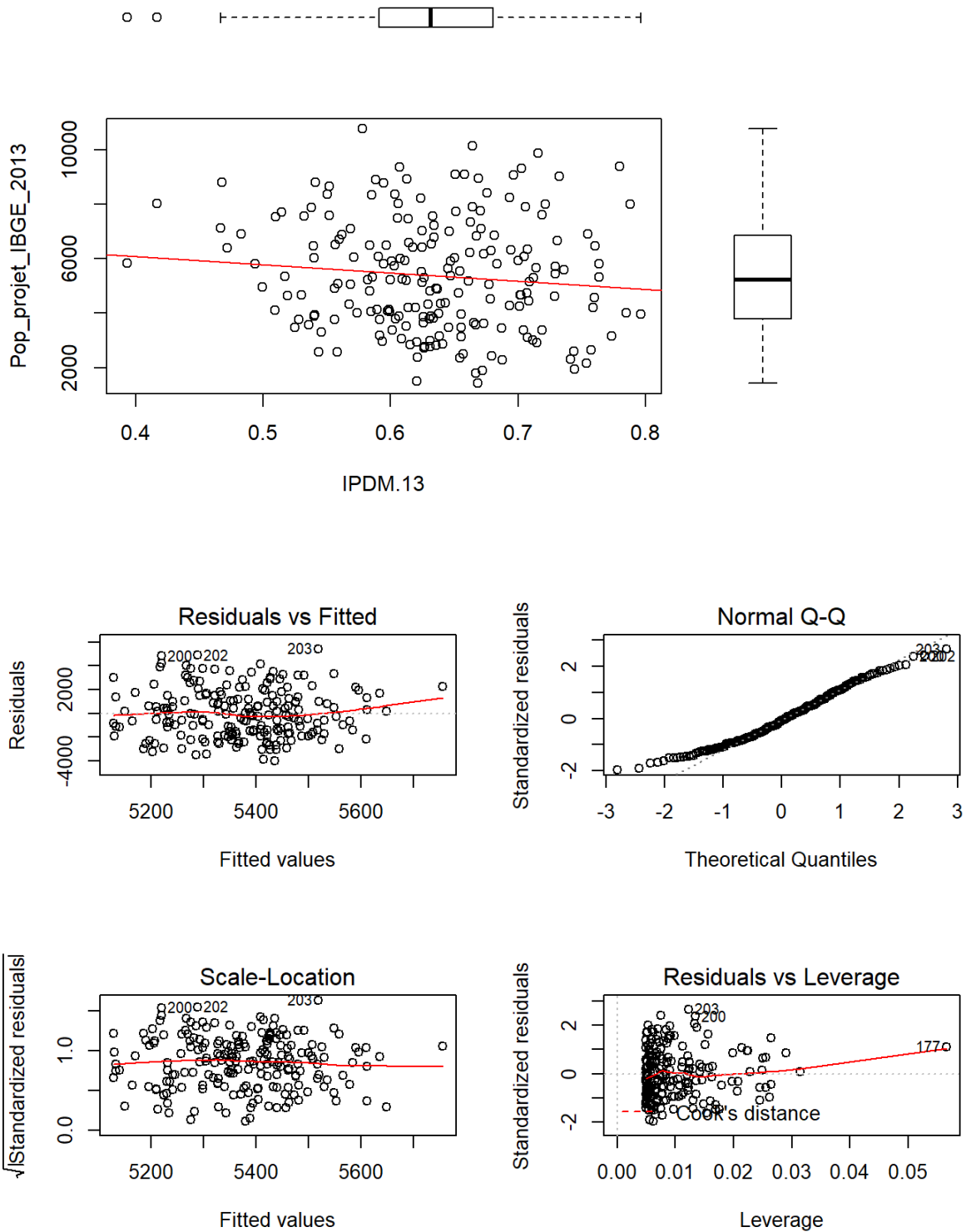
```
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.13646 -0.04241 -0.01409  0.02679  0.28294
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)  0.398753   0.008537  46.710 < 2e-16 ***
## bd[, x]      0.106719   0.026063   4.095 6.12e-05 ***
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.06812 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.07699,    Adjusted R-squared:  0.0724
## F-statistic: 16.77 on 1 and 201 DF,  p-value: 6.125e-05
analises_rodada1("IPDM.R.15", "CF.15", total)
```



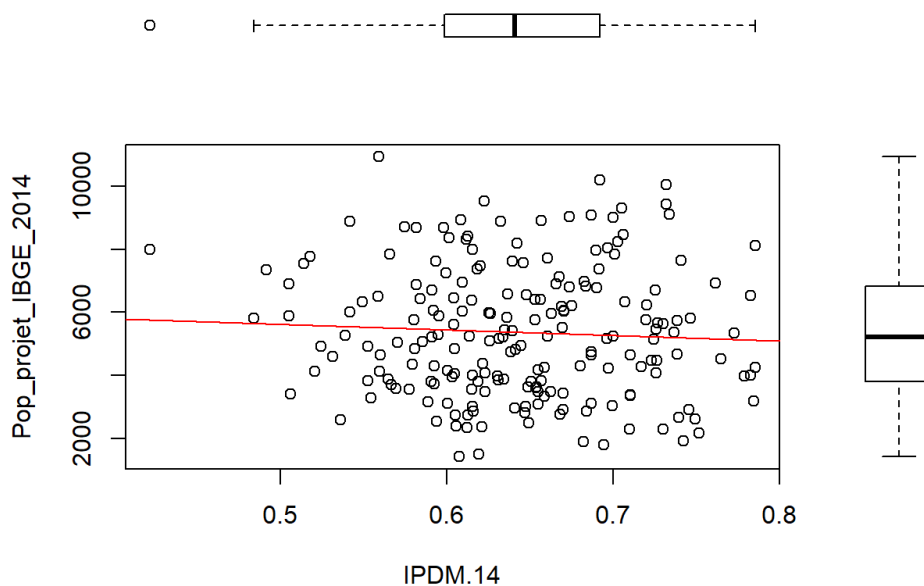


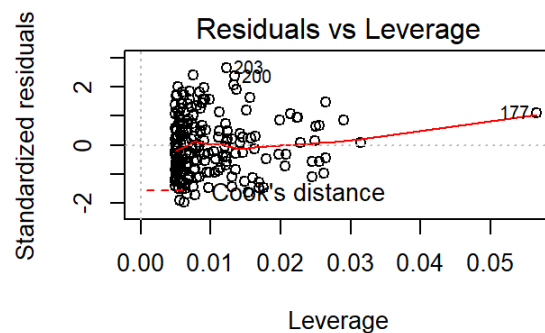
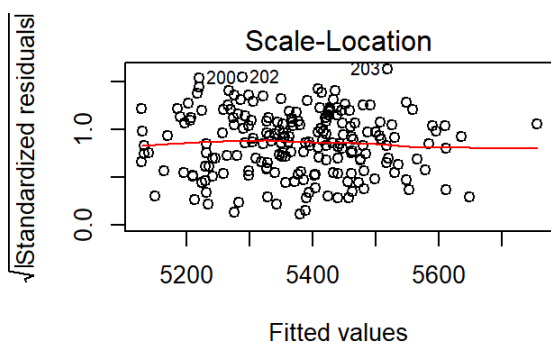
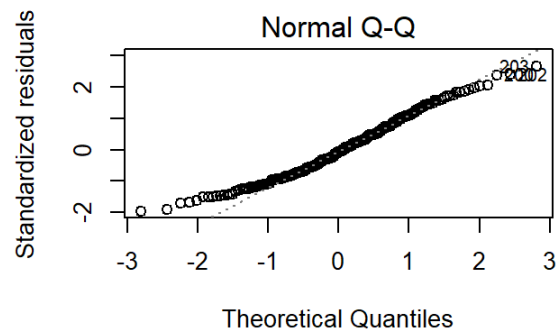
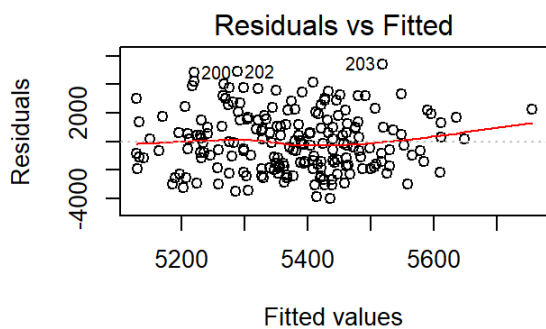
```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -0.217957 -0.039536 -0.007351  0.022409  0.288899
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)  0.35795    0.01047  34.189 < 2e-16 ***
## bd[, x]      0.15511    0.03051   5.084 8.42e-07 ***
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 0.06314 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.114, Adjusted R-squared:  0.1096
## F-statistic: 25.85 on 1 and 201 DF, p-value: 8.419e-07
```

```
#----- IPDM-n vs. Pop_Proje
tada_IBGE
analises_rodadal("Pop_projet_IBGE_2013", "IPDM.13", total)
```



```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -3916.4 -1658.6  -248.1  1431.8  5218.7
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)      7275      1243    5.852 1.95e-08 ***
## bd[, x]        -2995      1950   -1.536    0.126
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 2034 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.0116, Adjusted R-squared:  0.006682
## F-statistic: 2.359 on 1 and 201 DF,  p-value: 0.1262
analises_rodada1("Pop_projet_IBGE_2014", "IPDM.14", total)
```

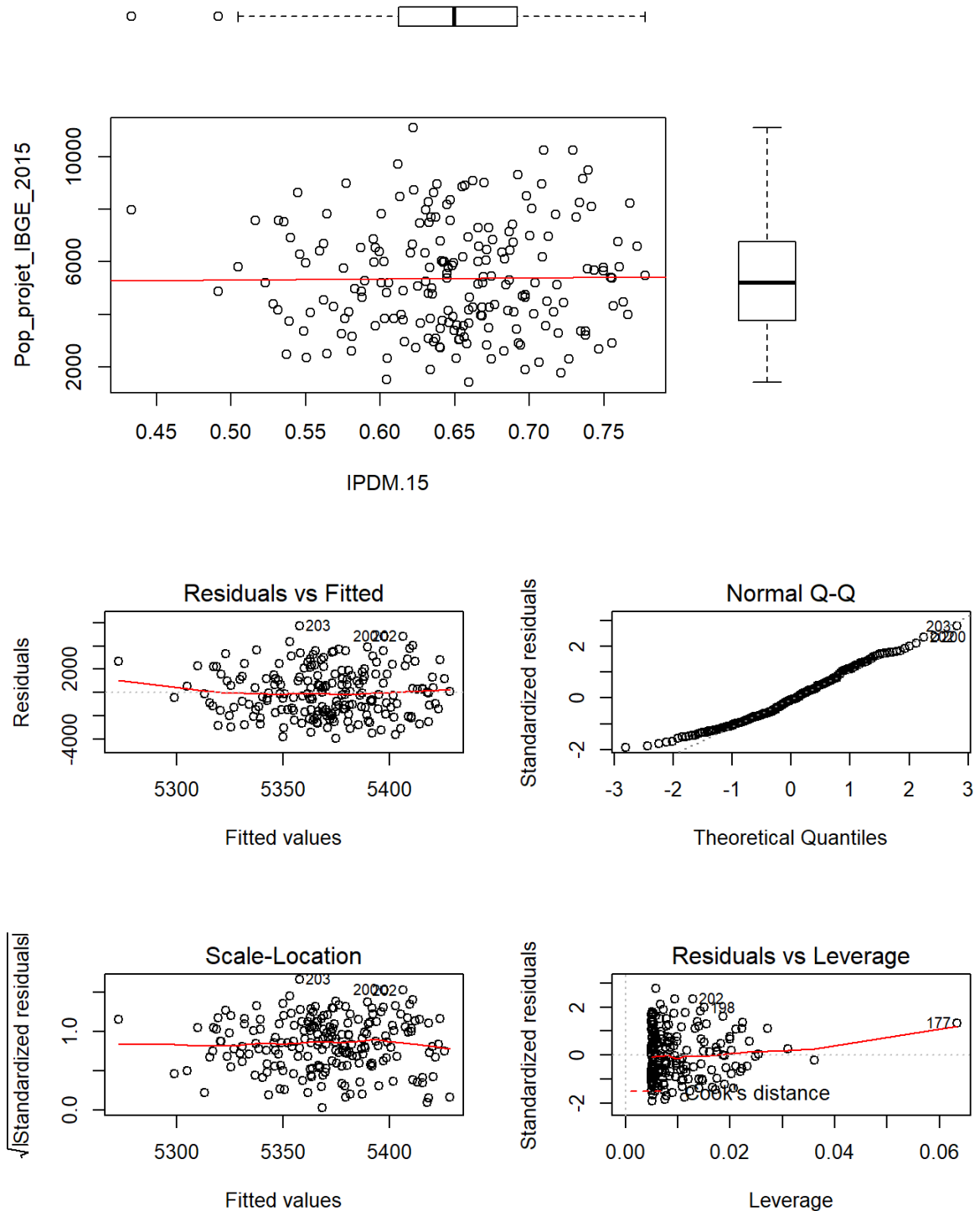




```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -4018.7 -1682.0 -166.6  1480.6  5415.5
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)      6480      1363   4.754 3.8e-06 ***
## bd[, x]       -1721      2109  -0.816  0.416
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 2054 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.0033, Adjusted R-squared:  -0.001659
## F-statistic: 0.6655 on 1 and 201 DF,  p-value: 0.4156
```



```
analises_rodadal("Pop_projct_IBGE_2015", "IPDM.15", total)
```



```
##
## Call:
## lm(formula = bd[, y] ~ bd[, x])
```

```
##
## Residuals:
##      Min       1Q   Median       3Q      Max
## -3965.8 -1585.4  -147.4  1391.8  5735.1
##
## Coefficients:
##              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
## (Intercept)   5077.0     1510.4   3.361 0.000928 ***
## bd[, x]       451.7     2314.7   0.195 0.845483
## ---
## Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
##
## Residual standard error: 2069 on 201 degrees of freedom
## Multiple R-squared:  0.0001894, Adjusted R-squared:  -0.004785
## F-statistic: 0.03808 on 1 and 201 DF,  p-value: 0.8455
```