

FONTES DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL: Uma Análise Crítico-Reflexiva acerca do Fundo de Participação dos Municípios – FPM no Estado do Paraná.

Moacir Carneiro Junior.¹
Valdir Miranda Pinto.²

RESUMO

Este estudo objetiva realizar uma análise crítico-reflexiva entre o percentual das receitas orçamentárias derivadas do Fundo de Participação dos Municípios paranaenses em relação ao desempenho que eles vêm apresentando no período compreendido entre 2007 a 2010 em termos de desenvolvimento. Para este estudo, foi selecionada amostra inicial de 80 municípios, sendo escolhidos 40 com os piores Índices de Desenvolvimento Humano – IDH e 40 com os melhores índices. A amostra final foi formada por 52 localidades. Buscou-se identificar a existência de correlação entre os valores repassados a título de FPM e a variação no índice Iparades de Desempenho Municipal – IPDM, sendo para isso, aplicado o coeficiente de *Pearson*. Os resultados revelaram a existência de forte correlação tanto positiva quanto negativa em diversos municípios. Ainda assim, não se pode, confiavelmente, confirmar o pressuposto de que a correlação decorria do percentual de repasse de FPM a localidade.

Palavras-chave: Fontes de Financiamento Público, Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Desempenho Governamental.

1 INTRODUÇÃO

É flagrante o conjunto de mudanças ocorridas no setor público na atualidade. A chamada *New Public Management* é contemporânea ao crescimento das expectativas e necessidades dos cidadãos e em muitos países vem induzindo a uma nova orientação na prestação de serviços, com foco na qualidade e satisfação do usuário.

No Brasil, o esforço pela modernização da gestão pública é notável. Muitas iniciativas têm sido empreendidas desde meados da década passada. Reformulações macroeconômicas, adoção de novos dispositivos regulatórios e novas práticas na condução do patrimônio estatal vêm refazendo as bases da relação entre o Governo, o mercado e a sociedade (BARCELOS, 2005).

As demandas da sociedade estão em constante crescimento, o que frente às restrições recursos, criam um obstáculo para implementação de políticas públicas.

Inúmeras vezes, em especial na administração municipal, as necessidades da sociedade superam a capacidade de geração de recursos, o que leva o ente buscar

¹ Mestre em Administração PUC-PR; Mestre em Contabilidade UFPR; Coordenador do Curso de Ciências Contábeis, Faculdade Opet.

² Mestre em Contabilidade UFPR; Professor na Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas do Paraná- Facet

fontes de financiamentos alternativas. Corrobora neste sentido a informação de a participação relativa dos municípios em relação a todos os tributos cobrados no país gira em torno de apenas 5,3% (AFONSO *et al.*, 2000).

Este cenário fortalece a afirmação de que apenas com recursos próprios torna-se árdua a missão dos gestores municipais alcançarem seus objetivos.

Somado a isto, tem-se que a arrecadação municipal provém, principalmente, do IPTU – Imposto Sobre Propriedade Imobiliária Urbana e ISS – Imposto Sobre Serviços, tributos que podem ser facilmente identificados como mais representativos em grandes centros urbanos.

Dentre as diversas fontes alternativas de recursos, está o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, que se caracteriza como fonte segura e estável, originária da arrecadação de tributos federais e estaduais. Importante salientar que referido repasse possui custo financeiro nulo para as prefeituras. O art. 159 da Constituição Federal de 1988 estabelece que parte da arrecadação do Imposto de Renda – IR, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e ainda do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias – ICMS sejam repassados aos municípios a título de FPM (BRASIL, CF, 1988).

Existe um pressuposto empírico de que as cidades que recebem maior percentual de FPM em relação a sua receita orçamentária total seriam aquelas que apresentariam nos anos seguintes ao repasse as mais significativas melhoras em seus indicadores de desenvolvimento, sobretudo em decorrência da possibilidade de investimentos em áreas como educação, saúde, etc.

Assim, este artigo objetiva traçar uma análise crítico-reflexiva entre o percentual das receitas orçamentárias derivadas do FPM nos municípios paranaenses em relação ao desempenho que eles vêm apresentando no período compreendido entre 2007 e 2010 em termos de desenvolvimento.

Em se tratando do indicador de desempenho a ser utilizado, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seria o mais apropriado por ser um indicador de desenvolvimento mundialmente aceito e empregado. Entretanto, as restrições quanto a publicação do IDH de municípios anualmente, impediu sua utilização.

Em função disto, optou-se pelo índice Iparades de Desempenho Municipal – IPDM, específico dos municípios do Estado do Paraná, com publicação anual a partir do ano de 2007 e que permite a realização da proposta deste estudo.

Sabe-se que a escolha das melhores estratégias, que sejam eficazes e que resolvam os problemas do país tem se revelado um desafio aos gestores

governamentais e a simples existência de recursos não significa o atingimento de sua missão institucional.

Assim, este estudo pode ser caracterizado pela seguinte questão de pesquisa: Os municípios paranaenses com maior participação no FPM no período de 2004-2007 apresentaram melhora em seu IPDM nos anos de 2007-2010?

Para esta análise, será verificada a existência de correlação entre os valores repassados a título de FPM e o índice de IPDM de três anos à frente. A razão do intervalo de três anos decorre de que os resultados da implementação de políticas públicas geralmente possuem um período de maturação maior e os resultados não são imediatamente identificados. Por exemplo, a construção de uma escola, ou hospital. O lapso temporal decorrido entre aprovação do orçamento, liberação do recurso, realização da licitação, término da obra, e início das atividades facilmente extrapolará vinte e quatro meses. Outro fator que justifica a comparação em períodos distintos é que a publicação anual do IPDM iniciou-se apenas no exercício de 2007. Em função disto, o IPDM deste ano, foi relacionado com os repasses de FPM de três anos anteriores, ou seja, retroagidos ao ano de 2004 e assim por diante. Esquemáticamente, a correlação será realizada da seguinte forma.

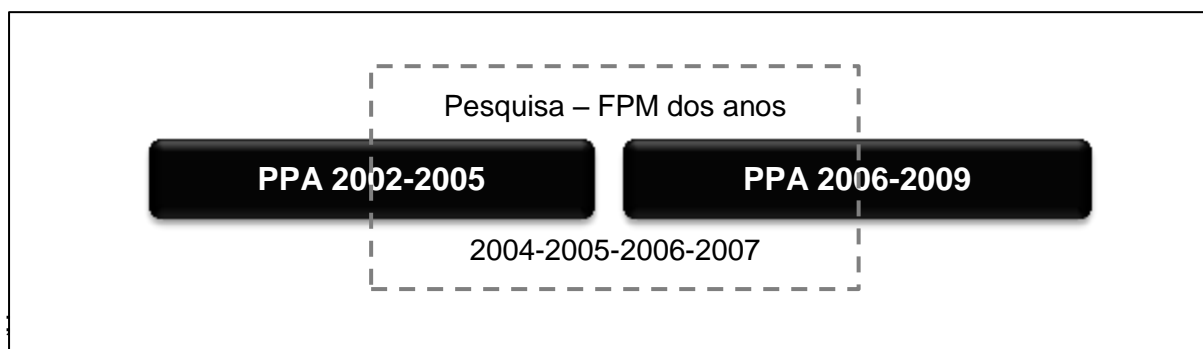
Quadro 1 – Períodos utilizados para a análise de correlação

FPM – ano	IPDM – ano
2004	2007
2005	2008
2006	2009
2007	2010

.Fonte: Os autores (2014)

Somado a isto, se tem dos padrões atualmente utilizados no Orçamento Público Brasileiro. O Plano Plurianual – PPA, com duração de quatro anos, é elaborado no segundo ano do mandato do chefe do poder executivo e assim, tem seu plano de governo iniciado apenas do segundo ano da gestão. No período proposto, identifica-se a existência de parte de dois PPA's, 2002-2005 e 2006-2009.

Figura 1 – PPA *versus* período do repasse de FPM analisado na pesquisa



Fonte: Os autores (2014)

A Figura 1 demonstra, graficamente, a ideia da utilização do período proposto, utilizando o final de um PPA e o início de outro.

De todo o exposto, pode-se assegurar que os resultados da pesquisa trariam vícios expressivos nos resultados se as correlações fossem buscadas ano a ano, desprezando as particularidades apresentadas.

2 METODOLOGIA

O tema abordado indicou a conveniência da adoção de uma metodologia baseada inicialmente a revisão bibliográfica do tema, em estudos nacionais, bem como de uma pesquisa quali-quantitativa, de tipologia descritiva no que se refere aos critérios que tratam os propósitos. Quanto ao controle das variáveis, este estudo caracteriza-se como *ex post facto*, uma vez que os pesquisadores trarão o exato relato do que aconteceu ou está acontecendo em determinada situação. Neste tipo de pesquisa, o investigador está limitado a uma quantidade constante de fatores, pela seleção criteriosa do objeto de acordo com procedimentos estritos de amostragem e pela manipulação estatística dos resultados (COOPER e SCHINDLER, 2003).

Considerando o fator tempo, a pesquisa utilizará o critério de corte transversal com período de análise compreendido entre 2004-2007 (FPM) e 2007-2010 (IPDM). Com relação ao ambiente em que a pesquisa é realizada esta se caracteriza como pesquisa de campo.

O processo de coleta de dados foi realizado por meio de pesquisa documental a partir de dados secundários, publicados pelo IBGE, STN e IPARDES com aplicação da análise de conteúdo e ainda processamento estatístico dos dados utilizando do software SPSS *Statistics* versão 17, sendo ao final, transferidas as informações para planilha eletrônica. As possíveis associações entre o percentual de FPM e o IDH foram realizadas por meio do coeficiente de correlação de *Pearson*.

O universo deste estudo é formado pelos municípios do Estado do Paraná. Para compor a amostra intencional, foram selecionadas 40 localidades com os melhores IDH e 40 com os piores, ambos utilizando o índice publicado em 2002. Deste grupo, foi realizada nova seleção, classificando as prefeituras que possuíam o repasse médio de FPM superior a 30% da Receita Orçamentaria Total no período de 2004 a 2007. Ainda foram excluídos aqueles municípios que não possuíam todas as informações necessárias para a análise do período envolvido.

Tabela 1 – Municípios analisados: Média de FPM e Receita Orçamentária 2004-2007

Município	População	Receita Orçamentária	FPM	% do FPM em relação a Receita Orçamentária
Cruzmaltina	3.498	R\$ 4.684.014,24	R\$ 3.181.960,75	67,93%
Diamante do Sul	3.263	R\$ 4.777.880,42	R\$ 3.111.279,71	65,12%
Godoy Moreira	3.084	R\$ 4.505.374,63	R\$ 2.898.418,93	64,33%
Rio Branco do Ivaí	3.536	R\$ 5.270.296,31	R\$ 3.290.542,53	62,44%
Corumbataí do Sul	3.978	R\$ 5.279.608,39	R\$ 3.279.580,12	62,12%
Mato Rico	3.636	R\$ 5.295.330,26	R\$ 3.193.995,29	60,32%
Altamira do Paraná	6.137	R\$ 5.288.743,69	R\$ 3.173.462,24	60,00%
Itaperuçu	24.047	R\$ 13.171.158,64	R\$ 7.183.666,56	54,54%
Quatro Pontes	3.646	R\$ 5.972.414,47	R\$ 3.111.201,99	52,09%
Pranchita	5.702	R\$ 6.585.914,77	R\$ 3.162.858,06	48,02%
Lobato	4.245	R\$ 7.307.915,91	R\$ 3.290.442,88	45,03%
Palmital	16.325	R\$ 11.818.182,95	R\$ 5.200.585,74	44,00%
Mariópolis	5.841	R\$ 7.685.466,73	R\$ 3.290.442,90	42,81%
Imbaú	10.189	R\$ 7.177.753,31	R\$ 3.047.997,95	42,46%
São João do Triunfo	12.347	R\$ 10.314.888,37	R\$ 4.352.554,46	42,20%
Goioxim	8.384	R\$ 7.613.446,78	R\$ 3.163.640,29	41,55%
Tamarana	10.421	R\$ 9.585.934,46	R\$ 3.930.290,91	41,00%
Cerro Azul	16.819	R\$ 12.524.690,74	R\$ 5.046.640,68	40,29%
Adrianópolis	6.027	R\$ 7.441.070,70	R\$ 2.962.149,34	39,81%
Reserva	24.075	R\$ 18.446.985,78	R\$ 7.288.789,45	39,51%
Tunas do Paraná	4.537	R\$ 8.395.435,89	R\$ 3.290.442,90	39,19%
Cândido de Abreu	17.223	R\$ 14.279.909,37	R\$ 5.536.589,63	38,77%
Serranópolis do Iguaçu	4.811	R\$ 8.737.917,28	R\$ 3.297.250,34	37,73%
Nova Santa Rosa	7.278	R\$ 8.778.500,64	R\$ 3.290.480,68	37,48%
Maripá	5.559	R\$ 9.026.400,75	R\$ 3.290.442,83	36,45%
Mariluz	9.987	R\$ 8.835.900,03	R\$ 3.218.750,00	36,43%
Rio Bonito do Iguaçu	17.913	R\$ 17.882.486,94	R\$ 6.359.579,75	35,56%
Ventania	9.377	R\$ 9.633.315,85	R\$ 3.307.377,92	34,33%
Mercedes	4.821	R\$ 9.727.479,54	R\$ 3.279.580,15	33,71%
Tupãssi	7.572	R\$ 9.706.184,19	R\$ 3.162.897,80	32,59%
Capaema	17.675	R\$ 16.680.352,11	R\$ 5.415.915,88	32,47%
Ibiporã	46.186	R\$ 36.058.872,77	R\$ 10.958.161,38	30,39%
Rio Negro	30.123	R\$ 26.562.603,99	R\$ 7.677.700,07	28,90%
Entre Rios do Oeste	3.646	R\$ 11.717.000,15	R\$ 2.890.250,88	24,67%
Tibagi	19.431	R\$ 23.852.783,02	R\$ 5.715.353,35	23,96%
Pato Bragado	4.435	R\$ 13.907.579,27	R\$ 3.279.580,11	23,58%
Cianorte	62.724	R\$ 55.953.756,02	R\$ 12.913.936,44	23,08%
Santa Maria do Oeste	15.126	R\$ 23.717.320,56	R\$ 5.150.725,92	21,72%
Palotina	26.915	R\$ 29.424.710,48	R\$ 6.304.026,67	21,42%
Apucarana	115.695	R\$ 87.218.943,34	R\$ 18.218.985,17	20,89%
Pato Branco	68.220	R\$ 64.270.073,14	R\$ 13.118.196,19	20,41%
Mal Cândido Rondon	44.670	R\$ 50.704.582,72	R\$ 9.550.314,12	18,84%
Umuarama	95.247	R\$ 78.061.506,40	R\$ 14.638.516,95	18,75%
Toledo	106.727	R\$ 98.376.439,37	R\$ 17.490.017,99	17,78%
Cascavel	280.074	R\$ 205.947.760,19	R\$ 28.364.197,03	13,77%
Ponta Grossa	301.726	R\$ 225.339.744,99	R\$ 27.913.187,18	12,39%
São José dos Pinhais	255.242	R\$ 247.580.691,57	R\$ 28.336.306,69	11,45%
Santa Helena	17.697	R\$ 48.543.083,42	R\$ 5.319.279,91	10,96%
Maringá	320.696	R\$ 340.153.389,96	R\$ 28.464.150,04	8,37%
Araucária	113.967	R\$ 305.203.056,08	R\$ 17.886.535,26	5,86%
Londrina	490.660	R\$ 501.041.697,07	R\$ 28.371.922,07	5,66%
Curitiba	1.767.720	R\$ 2.691.463.750,99	R\$ 106.573.480,88	3,96%

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

A Tabela 1 apresenta a classificação final dos municípios que compõem a amostra, a partir do confronto da média de Receita Orçamentária com a média de

repassa a título de FPM no período de 2004 a 2007. A população (número de habitantes) foi incluída com o objetivo de possibilitar a identificação do porte da cidade analisada.

A amostra final foi composta por 52 localidades, sendo 32 com repasse de FPM superior a 30% da receita (cor azul) e 20 com repasse inferior a 30% (cor verde).

3 FONTES DE FINANCIAMENTO DO ENTE PÚBLICO

Segundo Silva (2004) a atividade de gestão e administração financeira do Estado pode ser definida como o conjunto de princípios, normas, organismos, recursos, sistemas e procedimento que intervém nas operações de programação, gestão e controle necessários para arrecadar os recursos e aplicá-los em função dos objetivos e metas do Estado, de modo mais econômico, eficiente e eficaz para o atendimento das necessidades coletivas.

Esta atividade consiste em obter, criar e gerir as fontes indispensáveis ao financiamento daquelas necessidades, cujo Estado assumiu direta ou indiretamente.

Muitas são as origens de recursos utilizadas pelos entes públicos, sendo na esfera federal a decorrente de tributos a mais significativa, diferentemente do que ocorre nos municípios brasileiros que em sua grande maioria não possuem um potencial arrecadatório, decorrente de tributos, suficiente para financiar suas atividades (AFONSO *et al.*, 2000).

Neste cenário, a busca por fontes alternativas, seguras e de baixo custo revelam-se um desafio aos gestores municipais.

Em que pese neste contexto o advento da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que trouxe uma série de barreiras, sobretudo no que diz respeito ao equilíbrio fiscal e endividamento.

Apesar da existência no País, há vários anos, de um vasto instrumental de planejamento das ações de governo, o arcabouço legal, até a vinda da LRF, permitia que fossem assumidos compromissos com base em expectativas de receitas futuras nem sempre fundamentados em parâmetros consistentes que garantissem a sua arrecadação (FEIJÓ, 2002).

A LRF, juntamente com a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 – Lei de Crimes Fiscais instituíram mecanismos mais rigorosos para a administração das finanças nas três esferas de governo, dentre os quais se destaca a obrigatoriedade de efetiva arrecadação de todos os tributos instituídos, em cada esfera.

Conforme Afonso *et al.* (2000), este dispositivo contribuiu para um aumento da arrecadação derivada de tributos, em especial nos municípios, isto por que muitos se valiam apenas dos repasses federais e estaduais para custear suas atividades, muito embora este não seja o único fator da baixa arrecadação municipal. É notório que os custos administrativos para se coletar os tributos municipais são significativos. Somado a isto se tem no Brasil um cenário de inexistência de mecanismo que premie, por meio dos repasses federais e estaduais, aqueles municípios que buscam ampliar sua base arrecadatória própria. O mesmo autor assevera que a participação mais representativa nas receitas das Prefeituras são o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU e o Imposto Sobre Serviços – ISS, impostos estes que apresentam arrecadações, em termos de volume, diretamente relacionada ao tamanho da cidade, ou seja, são mais representativos em grandes centros, isto em decorrência da natureza do fato gerador de cada um deles.

Como alternativa segura e sem custo e ainda visando atender os preceitos da LRF, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM se revela fonte de grande importância, sobretudo naquelas prefeituras mais interiorizadas.

O FPM, em particular, é a rubrica de receita mais significativa tanto para os Municípios mais pobres quanto para os menos populosos, 45,4% e 33,3% respectivamente, em relação à Receita Total (STN, 2006).

3.1 Fundo de Participação dos Municípios – FPM

O Fundo de Participação dos Municípios são parcelas de recursos arrecadados pelo governo Federal e Estadual e transferidos aos municípios. É uma transferência redistributiva, paga pela União a todos os municípios do país, de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida (MENDES *et al.*, 2008).

O art. 159 da Constituição Federal de 1988 determina a União repassar 47% da arrecadação decorrente do Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI aos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo para este último o percentual de 22,5%, a título de Fundo de Participação dos Municípios (SILVA, 2004).

Do valor total do FPM, 10% são distribuídos entre as Capitais, 86,4% entre os demais municípios, 3,6% são distribuídos entre as cidades do interior com mais de 156.216 habitantes (BRASIL, 1981; BRASIL, 1966).

Essa divisão decorre de processos de barganha ocorridos ao longo de toda a existência do FPM. A sua lógica geral é: a) a parcela I (FPM Capitais) visa limitar o

montante absorvido pelas capitais de estado, consideradas cidades mais desenvolvidas e, portanto, mais capazes de financiar suas próprias despesas; b) a parcela II (FPM-Interior) é dividida de acordo com a população; c) a parcela III (FPM-Reserva) foi criada para atenuar a desvantagem dos municípios mais populosos, em função de viés existente no cálculo da parcela II (MENDES *et al.*, 2008).

Para muitas cidades, este recurso representa a principal fonte de receita e sobrepuja sobre os demais tributos que são prerrogativa exclusiva de municípios, tais como o IPTU e o ISS.

4 ÍNDICE IPARDES DE DESEMPENHO MUNICIPAL – IPDM

O IPDM resulta da adequação da metodologia do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, buscando explicar melhor a realidade dos municípios dentro do Estado do Paraná, através de incorporação de novos indicadores.

4.1 Metodologia do Índice IparDES de Desempenho Municipal³

O Índice IparDES de Desempenho Municipal – IPDM considera, com igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento econômico e social, a saber:

- a) emprego, renda e produção agropecuária;
- b) educação;
- c) saúde.

A leitura dos resultados considerando-se o índice final é feita a partir de valores variando entre '0' e '1', sendo que quanto mais próximo de '1', maior o nível de desempenho do município com relação ao referido indicador ou o índice final.

As bases de dados do Índice de Desempenho são estatísticas oficiais disponíveis publicamente, oriundas, em sua maioria, de registros administrativos obrigatórios. Esses grandes bancos de dados possuem como vantagens ter periodicidade anual e recorte municipal.

A escolha dos indicadores que compõem o IPDM foi feita considerando aspectos indispensáveis ao desenvolvimento local. Portanto, procurou-se, na medida do possível, privilegiar variáveis de responsabilidade e ingerência das prefeituras. Entretanto, é importante destacar que os resultados não dependem exclusivamente

³ Extraído do Manual “Nota Metodológica” (CURITIBA, 2012) sobre o Índice IparDES de Desempenho Municipal.

destas, mas sim de ações conjuntas e de responsabilidade das três esferas de governo, bem como do empresariado e da sociedade civil organizada.

A metodologia da construção do Índice de Desempenho, separada pelas três áreas de desenvolvimento, participa do índice final com 33,33% (um terço) cada uma. São estas áreas: (i) emprego, renda e produção agropecuária; (ii) educação; e (iii) saúde.

5 ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE O PERCENTUAL REPASSADO A TÍTULO DE FPM E O IPDM

Vários objetivos são atendidos com a análise de correlação, podendo-se descobrir, entre outros, a Direção e o Tamanho da relação entre as variáveis. (COOPER e SCHINDLER, 2003). O Coeficiente de Correlação de Pearson ' r ' é o elemento que dimensiona a força de uma relação ou associação entre duas variáveis, cujos valores se estendem desde '- 1', para uma correlação perfeitamente negativa, passando por '0', para uma situação sem correlação, até '+ 1', para uma correlação perfeitamente positiva. O sinal não determina o tamanho da relação, apenas sua direção (FREUND, 2006).

Assim, duas variáveis, 'X' e 'Y', estão positivamente correlacionadas quando elas caminham num mesmo sentido, sendo que elementos com valores pequenos de 'X' tendem a ter valores pequenos de 'Y' e vice-versa. Por outro lado, estão negativamente correlacionadas quando elas caminham em sentidos opostos, nesta condição elementos com valores pequenos de 'X' tendem a ter valores grandes de 'Y' e vice-versa.

A Tabela 2 apresenta os coeficientes de correlação de Pearson obtidos do processamento dos dados da amostra.

Tabela 2 – Coeficiente de correlação da amostra

Município	População	Coeficiente de Pearson	R ²	Intensidade
Maripá	5.559	0,986	97,20%	<i>Forte positiva</i>
Lobato	4.245	0,959	91,93%	<i>Forte positiva</i>
Pato Bragado	4.435	0,924	85,43%	<i>Forte positiva</i>
Imbaú	10.189	0,917	84,11%	<i>Forte positiva</i>
Mal Cândido Rondon	44.670	0,893	79,69%	<i>Forte positiva</i>
Mercedes	4.821	0,887	78,61%	<i>Forte positiva</i>
Entre Rios do Oeste	3.646	0,843	71,05%	<i>Forte positiva</i>
Pato Branco	68.220	0,774	59,91%	<i>Forte positiva</i>
Nova Santa Rosa	7.278	0,714	50,97%	<i>Forte positiva</i>
Ponta Grossa	301.726	0,664	44,12%	<i>Forte positiva</i>
Umuarama	95.247	0,655	42,88%	<i>Forte positiva</i>
Quatro Pontes	3.646	0,642	41,17%	<i>Forte positiva</i>
Tamarana	10.421	0,588	34,61%	<i>Forte positiva</i>
Apucarana	115.695	0,578	33,44%	<i>Forte positiva</i>
Cascavel	280.074	0,535	28,67%	<i>Forte positiva</i>
Rio Negro	30.123	0,440	19,37%	<i>Fraca positiva</i>
Serranópolis do Iguaçu	4.811	0,433	18,77%	<i>Fraca positiva</i>
Araucária	113.967	0,427	18,21%	<i>Fraca positiva</i>
Mato Rico	3.636	0,388	15,08%	<i>Fraca positiva</i>
Cerro Azul	16.819	0,386	14,86%	<i>Fraca positiva</i>
Maringá	320.696	0,336	11,28%	<i>Fraca positiva</i>
Curitiba	1.767.720	0,317	10,04%	<i>Fraca positiva</i>
Cruzmaltina	3.498	0,314	9,87%	<i>Fraca positiva</i>
Adrianópolis	6.027	0,190	3,60%	<i>Fraca positiva</i>
Mariópolis	5.841	0,142	2,01%	<i>Fraca positiva</i>
Godoy Moreira	3.084	0,136	1,86%	<i>Fraca positiva</i>
Londrina	490.660	0,105	1,10%	<i>Fraca positiva</i>
Toledo	106.727	0,090	0,80%	<i>Fraca positiva</i>
Ibiporã	46.186	-0,041	0,17%	<i>Fraca negativa</i>
Palmital	16.325	-0,100	1,00%	<i>Fraca negativa</i>
Ventania	9.377	-0,137	1,88%	<i>Fraca negativa</i>
Tunas do Paraná	4.537	-0,183	3,36%	<i>Fraca negativa</i>
Goioxim	8.384	-0,257	6,60%	<i>Fraca negativa</i>
Santa Maria do Oeste	15.126	-0,279	7,80%	<i>Fraca negativa</i>
Santa Helena	17.697	-0,341	11,64%	<i>Fraca negativa</i>
Corumbataí do Sul	3.978	-0,386	14,90%	<i>Fraca negativa</i>
Altamira do Paraná	6.137	-0,413	17,07%	<i>Fraca negativa</i>
Cândido de Abreu	17.223	-0,418	17,47%	<i>Fraca negativa</i>
São João do Triunfo	12.347	-0,435	18,96%	<i>Fraca negativa</i>
Pranchita	5.702	-0,501	25,09%	<i>Forte negativa</i>
São José dos Pinhais	255.242	-0,505	25,48%	<i>Forte negativa</i>
Reserva	24.075	-0,564	31,86%	<i>Forte negativa</i>
Itaperuçu	24.047	-0,590	34,79%	<i>Forte negativa</i>
Tibagi	19.431	-0,689	47,45%	<i>Forte negativa</i>
Cianorte	62.724	-0,711	50,49%	<i>Forte negativa</i>
Mariluz	9.987	-0,783	61,28%	<i>Forte negativa</i>
Rio Branco do Ivaí	3.536	-0,785	61,54%	<i>Forte negativa</i>
Rio Bonito do Iguaçu	17.913	-0,891	79,45%	<i>Forte negativa</i>
Palotina	26.915	-0,904	81,68%	<i>Forte negativa</i>
Capanema	17.675	-0,907	82,24%	<i>Forte negativa</i>
Diamante do Sul	3.263	-0,974	94,84%	<i>Forte negativa</i>
Tupãssi	7.572	-0,990	97,92%	<i>Forte negativa</i>

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Buscou-se estabelecer uma classificação para a intensidade da correlação linear, ou seja, a magnitude em que as variáveis se movem em uníssono (+) ou em oposição (-). Para isso, para medir a intensidade dos coeficientes constantes da Tabela 2, foram utilizados os parâmetros de intensidade descritos no Quadro 2.

Quadro 2 – Parâmetros para ponderação da intensidade do coeficiente de correlação

Coeficiente	Descrição
+ 0,51 a 1,00	<i>Forte positiva</i>
+ 0,01 a 0,50	<i>Fraca positiva</i>
0,00	<i>Nenhuma Correlação</i>
- 0,01 a - 0,50	<i>Fraca positiva</i>
- 0,51 a - 1,00	<i>Forte positiva</i>

.Fonte: Os autores (2014)

A utilização das cores foi aplicada visando facilitar a observação das intensidades, no caso, cor vermelha para ‘forte’ e cor laranja para ‘fraco’, independente do sinal.

Como citado, o Coeficiente de Correlação limita-se a demonstrar a ‘direção’ e o ‘tamanho’ da relação entre as variáveis. A ‘explicação’ de uma variável em relação à outra se dá pelo Coeficiente de Determinação ‘R²’. Dessa forma, na Tabela 2, também foi calculado referido coeficiente, revelando o percentual de explicação do FPM em relação ao IPDM.

5.1 Resultados Encontrados.

Foram identificadas 15 localidades com forte correlação positiva, com destaque para o município de Maripá, com coeficiente de 0,986 e R² de 97,20%. Dentre este grupo, 7 municípios constavam entre aqueles com mais de 30% das Receitas Orçamentárias advindas do quota de FPM (cor azul).

Com correlação fraca e positiva encontraram-se 13 cidades. Como no grupo do parágrafo anterior, constatou-se um número equânime de municípios com mais (verde) ou menos (azul) participação de FPM nas receitas.

O mesmo não foi identificado nas localidades com correlação fraca negativa, sendo que dos 11 pertencentes a este status, 9 constavam do rol de municípios com baixa quota de FPM.

Finalmente, na forte correlação negativa, fizeram parte 13 prefeituras, sendo o município de Tupãssi aquele com o maior Coeficiente de Correlação, na ordem e -0,99 e Coeficiente de Determinação e 97,92%.

Destas análises, foi identificada em alguns casos a existência de forte correlação tanto positiva quanto negativa. Contudo, não foi possível confirmar se estas associações decorrem da baixa receita própria de cada prefeitura. Isto se deve a identificação, nos diversos níveis de correlação, tanto de municípios com alto percentual de FPM quanto aqueles com baixo percentual.

A expectativa inicial de que municípios com maior participação na quota de FPM apresentariam melhora em seu IPDM não se confirmou de forma conclusiva.

A partir destes resultados, um possível pressuposto que surge é que a complexidade por traz do resultado de políticas públicas, não é algo claramente e imediatamente identificado nos indicadores de desenvolvimento. O simples repasse de recursos do Governo Federal e Estadual pode não significar o efetivo investimento nas áreas que impactam mais sensivelmente no IPDM. Somem-se a isto, as mazelas da administração pública, que criam um abismo entre o planejamento e efetividade nas ações governamentais.

Também a que se considerar que a baixa geração própria de receitas, que relacionado a um cenário de baixas oportunidades para a população, acaba por acarretar ainda maior necessidade de repasses do Governo Federal. Este ciclo repete-se, e na ausência de soluções criativas por parte dos gestores municipais que proporcionem um crescimento sustentável, acaba mantendo a cidade em um patamar de baixo desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou análise crítico-reflexiva entre o percentual das receitas orçamentárias derivadas do Fundo de Participação dos Municípios paranaenses em relação ao desempenho que eles vêm apresentando no período compreendido entre 2007 a 2010 em termos de desenvolvimento.

Partiu-se do pressuposto empírico de que os municípios com maior participação no FPM ao longo do período analisado seriam as localidades com a evolução mais significativa em grau de desenvolvimento. Buscou-se ainda identificar uma correlação linear entre a alteração no IPDM em relação ao percentual de FPM repassado aos municípios.

Os resultados demonstraram que alguns casos, foram identificadas situações de forte correlação tanto positiva quanto negativa.

Uma vez que não houve padrão nos municípios que compunham os grupos com Coeficiente de Correlação mais ou menos significativos em relação ao percentual de quota de repasses de recursos, não se confirmou o pressuposto inicial de que as localidades com maior participação no FPM ao longo do período analisado seriam aquelas com o crescimento mais significativo em seu IPDM.

Como sugestão para novos estudos, tem-se a possibilidade de replicar a metodologia adotada neste artigo em outros Estados de características socioeconômicas semelhantes ao Paraná. O confronto dos resultados poderia sinalizar a existência ou não de padrões tanto nos percentuais de repasse a título de FPM quanto nas variações nos indicadores de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues, *et al.* A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível. Caderno de Finanças Públicas. ESAF – Escola de Administração Fazendária, Ministério da Fazenda, Brasília, 2000.

BARCELOS, Carlos L. K. *et al* Orçamento Público Gerencial e Mensuração do Valor Agregado: Uma Abordagem da Teoria da Gestão Econômica. 5º Congresso USP de Contabilidade e Controladoria, 2005.

BRASIL. Constituição Federal, Brasília, 1988.

_____. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Programa de prioridades sociais 1985. Brasília, 1985.

_____. Decreto-Lei nº 1.881/1981.

_____. Código Tributário Nacional, Lei Federal nº 5.172/1966.

COOPER, D. R. e SCHINDLER, P. S. Métodos de Pesquisa em Administração. 7. ed. São Paulo: Bookman, 2003.

CURITIBA, ÍNDICE IPARDES DE DESEMPENHO MUNICIPAL – Nota Metodológica. 2012. disponível em:

www.ipardes.gov.br/pdf/indices/ipdm/nota_metodologica_IPDM.pdf

FEIJÓ, Paulo Henrique. Administração Financeira e Orçamentária, Associação Brasileira de Orçamentos Públicos – ABOP, 2002.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; Figueiredo, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. CENDEC/IPEA, Belo Horizonte 1986.

FERRAZ, Luciano. Modernização da Administração Pública e Auditorias de Programas, Salvador – BA, 2006.

FREUND, John E. Estatística Aplicada: Economia, Administração e Contabilidade. 11.ed Porto Alegre: Bookman, 2006.

MENDES, Marcos et al. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma, Brasília, 2008. Disponível em: http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Atlas do desenvolvimento humano do Brasil. 2003. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Sistema de Contas Nacionais: Brasil Referência 2000. Notas Metodológicas, n. 11. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRF. Carga Tributária no Brasil – 2008. Estudos Tributários, n.21. Brasília: SRF, 2009.

Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2007 Brasília: STN, 2008.

_____, Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2004 Brasília: STN, 2006.