



unioeste
Universidade Estadual do Oeste do Paraná



PPGE
Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado e Doutorado

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO / PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E ESTADO

AMANDA FERNANDES DA CUNHA

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR
(2013 A 2020).

CASCADEL – PR
2023



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO/ PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E ESTADO**

AMANDA FERNANDES DA CUNHA

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR
(2013 A 2020).**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, área de concentração: educação, linha de pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/UNIOESTE – Campus de Cascavel, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre(a) em Educação.

Orientador(a): Prof^o. Dr^o. Roberto Antônio Deitos.

Coorientador(a): Prof^o Dr^o. Luiz Fernando Reis.

**CASCADEL – PR
2023**

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Fernandes da Cunha, Amanda

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR (2013 A 2020). / Amanda Fernandes da Cunha; orientador Roberto Antônio Deitos; coorientador Luiz Fernando Reis. -- Cascavel, 2023.

192 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Campus de Cascavel) -- Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2023.

1. Financiamento. 2. Fundo Público. 3. Educação. 4. Políticas Sociais. I. Deitos, Roberto Antônio , orient. II. Reis, Luiz Fernando , coorient. III. Título.



unioeste
Universidade Estadual do Oeste do Paraná



PPGE
Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado e Doutorado

AMANDA FERNANDES DA CUNHA

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR
(2013 A 2020)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Mestra em Educação, área de concentração Educação, linha de pesquisa Educação, políticas sociais e estado, APROVADO(A) pela seguinte banca examinadora:

Roberto Deitos

Orientador(a) - Roberto Antonio Deitos

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

João Batista Zanardini

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

Mary Sylvania Miguel Falcão

Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR)

Cascavel, 12 de dezembro de 2022.

DEDICATÓRIA

Ao meu esposo Cássio, que sempre esteve ao meu lado, me apoiando.

Aos meus filhos, Jonas e Miguel, a quem amo infinitamente.

Aos meus pais Pedro e Antônia, meu porto seguro.

AGRADECIMENTOS

À minha família, em especial meu esposo Cássio e meus filhos Jonas e Miguel, que me incentivam e me ajudam a ser uma pessoa melhor a cada dia. Por eles eu acordo todos os dias e luto por um mundo melhor, com mais justiça e solidariedade para todos.

Ao meu orientador Professor Dr^o Roberto Antônio Deitos, por ter me escolhido, contribuindo com a realização de um sonho e de uma meta profissional e pessoal. Obrigada por todo o conhecimento a mim transmitido durante a realização dessa dissertação. Serei eternamente grata.

Ao meu coorientador Professor Dr^o Luiz Fernando Reis, por aceitar fazer parte deste processo de estudo. Suas contribuições foram essenciais para a pesquisa.

Aos membros da banca examinadora, Professora Dr^a Mary Falcão e Professor Dr^o João Batista Zanardini, por aceitarem fazerem parte deste momento tão ímpar na minha vida enquanto mestranda. Gratidão a vocês e muito obrigada pelas contribuições para a pesquisa.

A todos os professores do Mestrado, que me conduziram, neste caminho de estudo.

Aos amigos que o Mestrado me proporcionou, em especial, Érica, Alessandra e Débora, quero agradecer a amizade e companheirismo que foram essenciais para que eu não desaminasse e continuasse firme em meu propósito.

Por fim, agradeço imensamente minha amiga/irmã Marinês. Sua persistência é a responsável por esse momento tão gratificante em minha vida. Muito Obrigada por tudo.

Muito Obrigada!

“Os que comem bem, dormem bem e tem boas casas acham que o governo gasta muito dinheiro com políticas sociais”.

(PADRE JULIO LANCELLOTTI, 2021).

CUNHA, Amanda Fernandes da. **O Financiamento da educação básica no município de Toledo/PR (2013 a 2020)**. 2022. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de concentração: Educação. Linha de Pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2022.

RESUMO

A presente dissertação objetiva analisar a relação entre o fundo público e o financiamento da educação básica no município de Toledo/PR. O estudo desenvolveu-se a partir de uma abordagem bibliográfica e documental com coleta e análise de dados disponibilizados no Portal da Transparência do referido município, estando organizado em dois capítulos. Entendendo a necessidade de depreender sobre temáticas que se correlacionam e que incidem sobre o objeto de estudo, no primeiro capítulo buscamos assimilar aspectos sobre o orçamento e os fundos educacionais (FUNDEF, FUNDEB e FUNDEB Permanente). Para atingir nosso propósito, abordamos outras temáticas que nos auxiliaram na compreensão do nosso objeto de estudo, sendo estes: o federalismo brasileiro e as transferências constitucionais, a crise do capital e as políticas sociais no Brasil, organismo internacionais, reforma do Estado e a financeirização, dívida pública. No segundo capítulo objetivou-se apropriar-se do objeto deste estudo, sendo o financiamento da educação pública no município de Toledo/PR, com recorte temporal de 2013 a 2020. Para esse intento, foram analisados os dados relacionados aos movimentos de receitas e despesas do município. Também realizamos a caracterização da Rede Pública Municipal de ensino, apresentando os números relativos às matrículas, números de professores e funcionários. Por fim, examinamos os dados referentes às receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), com o FUNDEB e com a Função Educação. A partir da análise dos dados e sua correlação com o estudo bibliográfico, foi possível verificar que, apesar do município possuir um orçamento superavitário, o investimento na área da educação limita-se a cumprir o que está previsto em lei, mesmo tendo condições de ampliar o investimento nesta área.

Palavras-chave: Financiamento; Fundo Público; Educação; Políticas Sociais.

CUNHA, Amanda Fernandes da. **Financing basic education in the city of Toledo/PR (2013 to 2020)**. 2022. 167 f. Dissertation (Master in Education). Graduate Program in Education. Area of concentration: Education. Line of Research: Education, Social Policies and State, State University of West Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2022.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the relationship between the public fund and the financing of basic education in the city of Toledo/PR. The study was developed from a bibliographical and documental approach with collection and analysis of data made available on the Transparency Portal of that municipality, being organized into two chapters. Understanding the need to infer about themes that are correlated and that affect the object of study, in the first chapter we seek to assimilate aspects of the budget and educational funds (FUNDEF, FUNDEB and FUNDEB Permanente). To achieve our purpose, we approached other themes that helped us to understand our object of study, namely: Brazilian federalism and constitutional transfers, the capital crisis and social policies in Brazil, international organizations, State reform and financialization, public debt. In the second chapter, the objective of this study was to appropriate the object of this study, being the financing of public education in the city of Toledo/PR, with a time frame from 2013 to 2020. For this purpose, data related to the movements of income and expenses were analyzed of the municipality. We also carried out the characterization of the Municipal Public Education Network, presenting the numbers related to enrollment, numbers of teachers and employees. Finally, we examine the data referring to revenues and expenses with maintenance and development of education (MDE), with FUNDEB and with the Education Function. From the analysis of the data and its correlation with the bibliographic study, it was possible to verify that, despite the municipality having a surplus budget, investment in the area of education is limited to complying with what is provided for by law, even having conditions to expand investment in this area.

Keywords: Financing; Public Fund; Education; Social Policies.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico	Título	Pág.
Gráfico 1	Orçamento Federal Executado (pago) em 2020 = R\$ 3,535 TRILHÕES Inclui gastos do “Orçamento de Guerra” autorizado pela Emenda Constitucional 106/2020	41
Gráfico 2	Evolução da matrícula no Ensino Fundamental por esfera administrativa – 1996 a 2006	90
Gráfico 3	Evolução da matrícula municipal no Ensino Fundamental por regiões da federação – 1996 a 2006	91
Gráfico 4	Evolução do IDEB de Toledo e Estadual – 4º Série/5º Ano	103

LISTA DE QUADROS

Quadro	Título	Pág.
Quadro 1	Base legal do Orçamento Público	54
Quadro 2	Percentuais de transferência de impostos da União para os municípios	78
Quadro 3	Fontes de Recursos do FUNDEB	94

LISTA DE TABELAS

Tabela	Título	Pág.
Tabela 1	Evolução das Receitas do município de Toledo, inclusive receitas intraorçamentárias, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013-2020.	106
Tabela 2	Evolução das Receitas Correntes discriminadas, inclusive intraorçamentárias, do município de Toledo/PR. No período de 2013-2020.	108
Tabela 3	Receitas Correntes discriminadas, inclusive intraorçamentárias, do município de Toledo/PR no período de 2013 a 2020 em termos percentuais.	110
Tabela 4	Evolução das Receitas de Capital discriminadas, inclusive intraorçamentárias, do município de Toledo/PR no período de 2013-2020.	112
Tabela 5	Evolução das Operações de Crédito Internas e Externas do município de Toledo/PR no período de 2013-2020.	114
Tabela 6	Receitas de Capital (discriminadas) do município de Toledo/PR no período de 2013 a 2020 em termos percentuais.	116
Tabela 7	Participação percentual das Transferências Correntes, da Receita Tributária, das Contribuições e das demais receitas em relação ao total das receitas	119
Tabela 8	Evolução das Despesas do município de Toledo/PR, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013-2020.	112
Tabela 9	Evolução das Despesas Correntes do município de Toledo/PR., discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013-2020.	123
Tabela 10	Despesas Correntes do município de Toledo/PR., discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013-2020 em termos percentuais.	124
Tabela 11	Evolução das Despesas de Capital do município de Toledo/PR., discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013-2020.	125
Tabela 12	Despesas de Capital do município de Toledo/PR, discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2020, em termos percentuais.	126

Tabela 13	Receitas resultantes de Operações de Crédito como percentual do Total das Receitas e Despesas com juros e encargos e Amortização/Refinanciamento da dívida como percentual do Total das Despesas do município de Toledo/PR. No período de 2013 a 2020.	127
Tabela 14	Evolução das despesas por Função do município de Toledo/PR. de 2013 a 2020, incluídas as despesas intraorçamentárias.	129
Tabela 15	Evolução das despesas por Função do município de Toledo/PR no período de 2013-2020 em termos percentuais.	132
Tabela 16	Evolução das cinco maiores despesas por função do município de Toledo/PR., em termos proporcionais, no período de 2013-2020	134
Tabela 17	Evolução do total das receitas e despesas do município de Toledo/PR., no período de 2013-2020.	135
Tabela 18	Evolução do total das receitas, excluídas as operações de crédito, e despesas do município de Toledo/PR., no período de 2013-2020.	136
Tabela 19	Evolução discriminada da Dívida Consolidada do município de Toledo/PR. de 31 dezembro/2013 a 31 dezembro/2020.	138
Tabela 20	Quantidade de Equipamentos de Educação em Toledo, 2019.	141
Tabela 21	Número de matrículas, por Etapa de Ensino, na Rede Pública Municipal de Toledo/PR no período de 2013 a 2020.	142
Tabela 22	Proporção de matrículas, por Etapa de Ensino, na Rede Pública Municipal de Toledo/PR no período de 2013 a 2020.	143
Tabela 23	Evolução do número de Matrículas da Educação Básica, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	144
Tabela 24	Evolução do número de Matrículas da Educação Básica, em termos proporcionais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	145
Tabela 25	Evolução do número de Matrículas da Educação Infantil (Creche e Pré-escola), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	146

Tabela 26	Evolução do número de Matrículas da Educação Infantil (Creche e Pré-escola), em termos proporcionais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	148
Tabela 27	Evolução do número de Matrículas do Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020	149
Tabela 28	Evolução do número de Matrículas do Ensino Fundamental, em termos proporcionais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	150
Tabela 29	Evolução do número de Matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	151
Tabela 30	Evolução do número de Matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA), em termos proporcionais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	152
Tabela 31	Total de Cargos Docentes, por Etapa de Ensino, na Rede Pública Municipal de Toledo/PR no período de 2013 a 2020.	153
Tabela 32	Percentual de Docentes, por Etapa de Ensino, na Rede Pública Municipal de Toledo/PR no período de 2013 a 2020.	153
Tabela 33	Progressão do número de Docentes da Educação Básica, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	154
Tabela 34	Evolução do número de Docentes da Educação Infantil (Creche), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	155
Tabela 35	Evolução do número de Docentes da Educação Infantil (Pré-Escola), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	155
Tabela 36	Evolução do número de Docentes do Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	156

Tabela 37	Evolução do número de Docentes da Educação de Jovens e Adultos (EJA) por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	157
Tabela 38	Evolução do número de Funcionários da Educação Básica, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	158
Tabela 39	Evolução do número de Funcionários da Educação Básica no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.	158
Tabela 40	Despesa líquida com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) como percentual da Receita Bruta de Impostos constitucionalmente vinculada no município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020.	160
Tabela 41	Despesa líquida com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) como percentual da Receita Bruta de Impostos (Evolução) constitucionalmente vinculada no município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020.	161
Tabela 42	Receitas constitucionalmente vinculadas, destinadas ao financiamento das despesas com MDE no município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020.	163
Tabela 43	Receitas de Impostos da União e do município de Toledo destinados à MDE, no período de 2013 a 2020.	165
Tabela 44	Receitas das Transferências Constitucionais e Legais da União e do Estado do Paraná destinadas ao financiamento da educação: Município de Toledo – PR, no período de 2013 a 2020.	167
Tabela 45	Evolução discriminada do total das Receitas (Município, Estado e União) destinadas ao financiamento das despesas com MDE no município de Toledo, no período de 2013-2020.	170
Tabela 46	Despesas com Ações Típicas de MDE discriminadas, no período de 2013 a 2020.	171
Tabela 47	Receitas destinadas e receitas recebidas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, no período de 2013 a 2020.	172
Tabela 48	Evolução das despesas com a função educação como percentual do total das despesas do município de Toledo PR, no período de 2013 a 2020.	173

LISTA DE FIGURAS

Figura	Título	Pág.
Figura 1	Contratação Disfarçada de Dívida Pública	47
Figura 2	Localização do Município de Toledo/PR em destaque (vermelho) no Mapa do Estado do Paraná:	101
Figura 3	Limites do Município	102
Figura 4	Tirinha sobre corrupção	174

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APPS	Associação de Pais, Professores e Servidores
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CF	Constituição Federal
CMEIs	Centros Municipais de Educação Infantil
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GND	Grupo de Natureza de Despesa
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
IDHM-E	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IE	Imposto sobre exportação
II	Imposto sobre Importação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Impostos sobre Operações Financeiras
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IR	Imposto de Renda
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Projeto de Emenda Parlamentar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
SARS-COV-2	Coronavírus 2 da síndrome respiratória aguda grave
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
TCEMG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
VAA	Valor Aluno Ano
VAAF	Valor Aluno Ano dos Fundos
VAAT	Valor Aluno Ano Total

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1. ASPECTOS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE DÍVIDA PÚBLICA, CRISE DO CAPITAL E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	24
1.1 A CRISE DO CAPITAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS, COM ÊNFASE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	25
1.2 ORGANISMOS INTERNACIONAIS, REFORMA DO ESTADO E A FINANCEIRIZAÇÃO	35
1.3 O SISTEMA DA DÍVIDA E A NECESSIDADE DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA.	39
1.4 ASPECTOS SOBRE O ORÇAMENTO E OS FUNDOS PARA EDUCAÇÃO: FUNDEF, FUNDEB E FUNDEB PERMANENTE	51
1.4.1 Orçamento Público	52
1.4.2 Fundo Público.....	65
1.5 FEDERALISMO BRASILEIRO: AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS.	71
1.6 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: ASPECTOS HISTÓRICOS E LEGAIS.	81
1.7 OS FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO: FUNDEF, FUNDEB E FUNDEB PERMANENTE.	88
2 FINANCIAMENTO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO EM TOLEDO.	101
2.1 MOVIMENTAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS 2013 – 2020 – MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR	104
2.1.1 Fluxo das Receitas e Despesas 2013-2020:.....	104
2.1.2 - Análise das receitas.....	105
2.1.3 Análise das despesas	120
2.2 CARACTERIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO: NÚMEROS REFERENTES ÀS MATRÍCULAS, NÚMERO DE PROFESSORES E FUNCIONÁRIOS	141
2.3 RECEITAS E DESPESAS COM O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL (NÚMEROS ESPECÍFICOS A RESPEITO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL)	159
2.3.1 Análise do financiamento da educação: Receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), com o FUNDEB e com a Função Educação.	159
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
REFERÊNCIAS	180

INTRODUÇÃO

Tendo como base minha trajetória profissional como professora na rede pública municipal de ensino na cidade de Cascavel e gestora de uma escola municipal por um mandato, também minha participação como representante na Associação de Pais, Professores e Servidores (APPS) e Conselho Escolar, pude vivenciar eventos, cursos e demais ações que me colocaram diante do tema: Financiamento da Educação. Além disso, minha formação acadêmica também sempre me colocou diante de estudos relacionados à educação, posto que no ensino médio fiz o Magistério, em seguida cursei Pedagogia e posteriormente realizei uma pós-graduação na área da educação especial. A partir dessas vivências, desenvolvi um grande interesse em estudar o assunto, principalmente por sua relevância como meio para efetivar ações que possibilitam uma educação pública de qualidade. A esse respeito Pinto e Adrião (2006, p. 42) argumentam:

Ao optar por um determinado formato de financiamento, o poder público está, mesmo que não explicitamente, pressupondo e implementando as condições que permitam seja alcançado certo padrão de qualidade para educação ofertada. No Brasil, até o momento, o padrão de qualidade está diretamente relacionado aos recursos mínimos disponibilizados pela vinculação constitucional. Se é indiscutível que a política de vinculação tem sido elemento fundamental para impedir um sucateamento, ainda maior, dos sistemas públicos de ensino, pois, nos momentos em que esta vinculação foi retirada, os gastos com educação despencaram, é evidente também que a adoção de tal medida, por si só, não garante uma escola de qualidade.

Partindo do pressuposto de que o Financiamento da educação é elemento estruturante para a organização e o funcionamento das políticas públicas educacionais, sendo essa condição necessária para a universalização do direito à educação, faz-se necessário analisar determinado objeto, sendo este produzido em meio as relações sociais concretas em um espaço de disputas. Nesse sentido, Ferreira (2021, p. 24) afirma:

Pesquisar o financiamento da educação, é pesquisar uma estratégica dimensão da vida em sociedade e da relação da sociedade com o Estado, seja na formulação das normas jurídicas que lhes dão sustentação, seja, a partir dos fatos econômicos que geram riqueza, tributação e receitas, com as forças em disputa por trás desses mesmos fatos e dos fundos públicos que a economia pode gerar para o Estado.

No centro deste espaço de disputas, está o Fundo Público, que compreende toda a capacidade de fluxo de recursos que o poder público utiliza para controlar a economia, assim como o faz com o próprio orçamento (SALVADOR, 2010). Assim sendo, o fundo público torna-se objeto de desejo de vários segmentos da sociedade, principalmente instituições financeiras, servindo também para o pagamento do endividamento público. E de acordo com Brettas (2012, p. 94):

Uma análise acerca da dinâmica do fundo público é fundamental, não apenas no sentido de entender sua composição, mas também de identificar o destino desses recursos e o seu significado para a luta de classes. Para tanto, é imprescindível ter em mente que, dada a regressividade na forma de arrecadação tributária brasileira, quando falamos no montante que compõem o fundo público, estamos falando em recursos que foram arrecadados mediante o pagamento de impostos por parte, fundamentalmente, da classe trabalhadora.

Alicerçada nesses conceitos, iniciei minha pesquisa tendo como questão central: De que maneira a aplicação do Fundo Público nas políticas sociais (com ênfase nas políticas educacionais), pode ter afetado o financiamento da educação básica do Município de Toledo, no período de 2013 a 2020?

Da mesma maneira, propus como objetivo geral: Compreender de que modo a aplicabilidade do Fundo Público interfere, ou pode interferir, no financiamento da educação básica do Município de Toledo, no período de 2013 a 2020.

No mesmo sentido, estabeleci os objetivos específicos, sendo estes:

- Compreender como ocorre a aplicabilidade do orçamento em relação aos Fundos Educacionais (FUNDEF, FUNDEB e FUNDEB Permanente);
- Analisar como se dá o Financiamento da educação na Rede Pública Municipal de Ensino em Toledo.

Compreendendo que a pesquisa científica se dá com base em um longo processo que envolve várias fases, entre elas a formulação do problema (questão central) até o alcance dos seus resultados, a pesquisa será embasada em uma pesquisa bibliográfica e documental, coleta e análise de dados que visam responder ao problema de pesquisa, com base em uma abordagem crítico-dialética, uma vez que, segundo Ferreira (2021, p. 24):

[...] a abordagem crítico-dialética reconhece a ciência como produto da história. Da ação do próprio homem, que está inserido nas formações sociais. Nesse sentido encara a ciência como uma

construção decorrente da relação dialética entre pesquisador e objeto envolvidos em determinada realidade histórica.

Em relação às fontes aplicadas, foram coletados dados no site da Prefeitura Municipal de Toledo (Portal da Transparência), dentre outras, o Balanço Orçamentário, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção¹.

A pesquisa científica, particularmente em sua dimensão histórica no que se refere às políticas educacionais, é imprescindível para a compreensão da realidade da educação em um país. No Brasil, há muito tempo, principalmente na última década, vem ocorrendo o desmonte de direitos sociais que foram adquiridos historicamente, como por exemplo, as mudanças que ocorreram a partir da Reforma Trabalhista². Com isso temos o acesso desigual em relação a apropriação da cultura, que permite ao indivíduo a assimilação de um conjunto de conhecimentos, que levam ao aprimoramento do ser humano como indivíduo ativo no processo de reflexão e investigação desses conhecimentos. Através da Pesquisa poderemos compreender o papel histórico da educação na produção, reprodução e debate no que tange aos conflitos relacionados às relações sociais de produção.

O presente trabalho está estruturado em dois capítulos: Capítulo 1 - Neste capítulo abordaremos aspectos sobre o Orçamento e os Fundos Educacionais (FUNDEF, FUNDEB e FUNDEB Permanente). Com o intuito de propiciar uma análise acerca do tema central deste estudo, trataremos de outras temáticas que dialogam entre si, uma vez que, fazem parte de um contexto histórico. Dito isso, iremos discorrer aspectos sobre o Federalismo Brasileiro e as Transferências Constitucionais. Buscando compreender as relações capitalistas que envolvem o financiamento da

¹ “A função reflete a missão institucional do órgão e corresponde basicamente aos ministérios como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa. A subfunção é a partição da função e, de modo geral, combina-se com a função típica da área ou do setor, embora não se restrinja a ela. Observação: Há órgãos que possuem mais de uma função típica e, nesses casos, a despesa deve ser classificada na função que está mais relacionada com a ação.” (BRASIL, 2022, n/p).

² De acordo com Krein (2018, p. 78), a Reforma Trabalhista “buscou, ao mesmo tempo, legalizar práticas já existentes no mercado de trabalho e possibilitar um novo ‘cardápio’ de opções aos empregadores para manejar a força de trabalho de acordo com as suas necessidades. Assim, ela busca ajustar o padrão de regulação do trabalho de acordo com as características do capitalismo contemporâneo, que fortalece a autorregulação do mercado ao submeter o trabalhador a uma maior insegurança e ao ampliar a liberdade do empregador em determinar as condições de contratação, o uso da mão de obra e a remuneração do trabalho. Nessa perspectiva, a reforma não se refere somente ao conteúdo da regulamentação, mas também às instituições públicas do trabalho que podem interferir tanto na aplicação quanto na materialidade dos direitos”.

educação, discorreremos também sobre aspectos relacionados a Crise do Capital e as Políticas Sociais no Brasil, Organismos Internacionais, reforma do Estado e a Financeirização e a Dívida Pública. Capítulo 2 – Nesta parte desenvolveremos o tema que é o objeto desta pesquisa, sendo o Financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino de Toledo, no qual analisaremos os dados relacionados aos Movimentos de Receitas e Despesas do Município, com recorte temporal de 2013-2020, também faremos a caracterização da Rede Pública Municipal de Ensino, onde apresentaremos os números relativos às matrículas, números de professores e funcionários e por fim, examinaremos os dados referentes às Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), com o FUNDEB e com a Função Educação.

O recorte temporal deste estudo (2013 a 2020) remete-se ao fato de ser o ano que antecede o período de desestruturação econômica que ocorreu no Brasil a partir do ano de 2014. Nesse sentido, Dowbor (2015, p. 5) esclarece que “a partir de 2014 constatamos um relativo travamento dos avanços, no quadro de uma ofensiva do sistema financeiro, que essencialmente intensificou o desvio dos recursos das atividades produtivas para atividades especulativas”. Ainda segundo o mesmo autor (DOWBOR, 2020, p. 5):

A desestruturação das políticas públicas distributivas começou em 2013 com uma guerra política, manifestações amplamente promovidas, seguidos da guerra política e boicotes em 2014 [...] já a partir de 2014 os juros voltam a subir, em 2015 e 2016 temos profundas recessões, e de lá para cá o país está paralisado. Vieram o “teto de gastos”, a redução dos direitos trabalhistas, a fragilização da previdência e outras medidas que favorecem os mais ricos e agravam a situação dos mais pobres, tudo em nome de reduzir o déficit.

Este estudo busca contribuir, acrescentando conhecimentos aos já existentes, uma vez que, a pesquisa científica também se faz a partir do resultado de anteriores e na sua interlocução. Bem como anseia produzir um conhecimento que seja crítico, que busque compreender a realidade e que apresente fatos concretos em relação ao objeto de pesquisa.

1. ASPECTOS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE DÍVIDA PÚBLICA, CRISE DO CAPITAL E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O tema central deste estudo é o Financiamento da Educação no município de Toledo/PR, contudo, para compreendermos o mesmo, faz-se necessário depreender, em suma, temáticas que se correlacionam e que incidem sobre o nosso objeto. Assim, compreendendo que as relações econômicas, de um país e do mundo, podem afetar no modo como são conduzidas as ações governamentais, resultando em melhorias para a população ou em prejuízos como, por exemplo, na precariedade de serviços públicos ofertados aos cidadãos, o estudo a seguir, pretende apontar algumas questões sobre a Crise do Capital e as Políticas Sociais. Outro fator que será abordado, refere-se às influências dos organismos internacionais na economia brasileira, propondo reformas que visam apenas a manutenção da hegemonia do capital, beneficiando o setor financeiro em detrimento às questões sociais. Bem como analisaremos brevemente aspectos relacionadas à Financeirização, que é considerada a mais severa fase do capitalismo mundial.

Ressaltamos que a Dívida Pública é uma das protagonistas da situação desordenada em que se encontra a economia brasileira, uma vez que a conta da Dívida Pública, recai sobre toda a sociedade, particularmente sobre a população pobre, que tem sido prejudicada pela deterioração dos serviços públicos, pelo aumento da carga tributária regressiva³, além da perda de patrimônio público, resultante de privatizações e a intensificação da destruição de nossos recursos naturais.

No âmbito das disputas em relação ao crescimento da agenda do capitalismo financeiro globalizado, a auditoria da dívida, deve ser compreendida como um instrumento de enfrentamento a esta situação, visto que apresenta graves indícios de ilegalidades⁴. Pontuamos que a Auditoria da Dívida Pública, é a alternativa possível,

³ De acordo com Fagnani (2017, p. 16 - 17) “A estrutura de tributação no Brasil é extremamente perversa com os mais pobres e benevolente com os ricos [...] nos países da OCDE os impostos sobre a renda e a propriedade são a principal fonte de financiamento estatal (em média, 13,4% do PIB) e a tributação sobre bens e serviços é inferior a um terço da carga (11,2% do PIB). No Brasil, ao contrário, quase metade da carga advém de impostos sobre bens e serviços (15,4% do PIB) e os impostos sobre a renda e a propriedade não chegam a um quarto do total (8,1% do PIB).”

⁴ A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI da Dívida Pública), criada em 08/12/2008, mediante o Requerimento de Instituição de CPI nº 08, do mesmo ano, do Deputado Ivan Valente, destinou-se a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento

visto que está previsto na Constituição Federal⁵, sendo esta a ferramenta que possibilitará realizar um eficaz estudo em torno do tema, reconhecendo a origem do endividamento público, os fatores que influenciaram em seu crescimento e aplicação desses recursos, bem como apontando os beneficiários desse sistema.

1.1 A CRISE DO CAPITAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS, COM ÊNFASE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O trabalhador se torna tanto mais pobre
quanto mais riquezas produz,
quanto mais a sua produção aumenta
em poder e extensão.
O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais
barata quanto mais mercadorias cria.
Com a valorização do mundo das coisas,
aumenta, em proporção direta, a desvalorização
do mundo dos homens.
Karl Marx

De acordo com o dicionário de política Bobbio (1998, p. 305), a palavra **crise** pode significar: “[...] um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em sentido negativo [...]. Segundo o mesmo dicionário, o termo pode ser:

sustentável do País. A CPI foi instalada em 19/8/2009 e encerrada dia 11 de maio de 2010. Em 18 de maio de 2010, foi entregue ao Ministério Público Federal o Voto em Separado (Relatório Alternativo) da CPI da Dívida Pública, elaborado pelo Deputado Ivan Valente (PSOL/SP, proponente da CPI), e pelas entidades integrantes da Auditoria Cidadã da Dívida. O Voto teve o apoio e a co-autoria de mais sete parlamentares: Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), Hugo Leal (PSC/RJ), Cleber Verde (PRB/MA), Julião Amin (PDT/MA), Pedro Fernandes (PTB/MA), Carlos Alberto Canuto (PSC/AL) e Ernandes Amorim (PTB/RO). O Voto em Separado incorporou o conjunto de 8 (oito) Análises Preliminares realizadas pela equipe técnica que assessorou a CPI (assinadas por Maria Lucia Fattorelli) e Aldo Molina, que contaram com fundamentais aportes de Rodrigo Ávila, Daniel Bin, Luiz Cordioli, Flávia Piovesan, Raimunda Nonata, Laercio Reis, Cristine Maia, Daniele Casarin, Maria Aparecida, Fábio Bueno, Francisco Filippo, João Pedro Casarotto e outros). Tal relatório aponta diversos e graves indícios de ilegalidades na dívida pública brasileira, a exemplo da aplicação de juros sobre juros (já considerados ilegais pelo Supremo Tribunal Federal), evidências de relevantes danos ao patrimônio público e a violação dos Direitos Humanos e Sociais, dado que o pagamento dos juros sobre juros da dívida consome grande quantidade de recursos que faltam às áreas sociais fundamentais. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

⁵ O Art. 26 das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prevê a criação de uma comissão mista, exame analítico e pericial, relacionados ao endividamento público externo do Brasil. Esta comissão terá representação legal como uma comissão parlamentar de inquérito sendo auxiliada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). (BRASIL, 1988).

As Crises do sistema político têm duas dimensões principais: de um lado, podem envolver apenas os mecanismos e os dispositivos jurídicos e constitucionais do sistema, ou seja, o regime político. Assim, a passagem de uma monarquia absoluta para uma monarquia constitucional, assim como a passagem de uma monarquia constitucional para uma república e a passagem de uma república parlamentar para uma república presidencial são todas Crises que implicam apenas mudanças de regime. A outra dimensão de Crise do sistema político diz respeito, por sua vez, ao ordenamento socioeconômico e inclui elementos como as relações sociais de produção, a distribuição da propriedade e a estrutura da família. Raramente, este segundo tipo de Crise pode ter lugar sem provocar mudanças no regime político. Quando as mudanças no regime são acompanhadas de mudanças no ordenamento socioeconômico, a crise diante da qual nos encontramos é uma Crise revolucionária (v. REVOLUÇÃO). De modo menos preciso se fala hoje, na bibliografia publicada sobre o assunto, de Crise de desenvolvimento do sistema. Esta Crise atinge não apenas o modo como o sistema se comporta frente aos desafios que surgem da sua interação com outros sistemas, mas também o modo como reage aos desafios vindos de dentro, como é o caso, quando há uma cisão da elite política. Estas Crises que podem durar, também, por muito tempo, mas que apresentam momentos individuáveis de maior intensidade, se verificam sobretudo por ocasião de importantes mudanças nos setores econômico, social, religioso e cultural, que exigem do sistema político o enfrentamento de novos questionamentos e de novas necessidades (v. MODERNIZAÇÃO). O modo como as Crises são enfrentadas e resolvidas influencia, de notável forma, tanto as modalidades em que se apresentarão as outras Crises como a capacidade (v. CAPACIDADE POLÍTICA) do sistema em resolvê-las. (BOBBIO, 1998, p. 304).

Compreender basicamente o conceito do termo crise nos faz ter uma primeira visão do que estamos vivenciando na atualidade. Contudo, temos que ter consciência de que vivemos uma crise histórica sem precedentes, uma vez que estamos diante de uma crise estrutural do capital, que afeta a totalidade da humanidade. Como afirma Mézáros (2011, p. 17):

[...] porque a crise estrutural do sistema do capital como um todo – a qual estamos experimentando nos dias de hoje em uma escala de época – está destinada a piorar consideravelmente. Vai se tornar à certa altura muito mais profunda, no sentido de invadir não apenas o mundo das finanças globais mais ou menos parasitárias, mas também todos os domínios da nossa vida social, econômica e cultural.

O Sistema Capitalista garante ao capital, uma dominação em um sistema orgânico global. Neste sistema, prevalece a produção generalizada de mercadorias, e o ser humano é concebido como um mão-de-obra para o trabalho, ou seja, o trabalho

vivo em prol da manutenção da produção das mercadorias. Nesse sentido Grespan (2009, p. 37) salienta:

[...] o capital “suga” trabalho vivo, porque se apropria dele ao comprar a mercadoria força de trabalho, submetendo-a formalmente a si numa situação em que o trabalhador “livre” é obrigado a vender sua força de trabalho ao capitalista a produzir para este dentro de circunstâncias que lhe são impostas.

No início das relações de produção, esta se dava apenas para o valor de uso e valor de troca⁶, sendo suficiente. Contudo, no Sistema Capitalista, o modelo econômico adotado, prevalece o valor de troca, acendendo assim, a mais-valia⁷.

Assim, nos últimos três séculos, o capitalismo burguês se manteve na hegemonia do poder, a partir do capital, garantindo sua dominação como um sistema social. Através desse sistema, o ser humano passa a ser considerado mera força de trabalho, dentro de uma produção generalizada de mercadorias.

Entretanto, no final dos anos 1960, o Sistema Capitalista foi afetado, com a ascensão de uma crise estrutural (MÉSZÁROS, 2011), que levou a “uma crescente dificuldade de ampliação do processo de valorização do capital na esfera produtiva” (REIS, 2015, p. 23), provocada pela baixa rentabilidade do capital, como afirma Reis (2015, p. 31) “Uma massa crescente de capitais que não encontrava a rentabilidade adequada nas condições de produção, vigentes no período fordista, passa a buscar novas formas de valorização [...]”.

Com a Crise acende uma nova etapa de desenvolvimento do Capitalismo no mundo. Chesnais (1996) a nomeou de “mundialização do capital”. Segundo o autor “A esfera financeira representa o posto avançado do movimento de mundialização do capital, onde as operações atingem o mais alto grau de mobilidade, onde é mais

⁶ De acordo com Carcanholo (1998, p. 18): “A mercadoria é um objeto que, a partir de suas propriedades materiais, tem a propriedade de satisfazer as necessidades do homem. Essa característica é conhecida como valor de uso. Por outro lado, a mercadoria também tem a propriedade de poder ser trocada por mercadorias distintas de si própria ou, em outras palavras, de comprar outras mercadorias. A essa característica chamou-se valor de troca.”

⁷ De acordo com o Dicionário do Pensamento Marxista (BOTTOMORE, 1983, p. 361) “A extração de mais-valia é a forma específica que assume a EXPLORAÇÃO sob o capitalismo, a *diferentia específica* do modo de produção capitalista, em que o excedente toma a forma de LUCRO e a exploração resulta do fato da classe trabalhadora produzir um produto líquido que pode ser vendido por mais do que ela recebe como salário. Lucro e salário são as formas específicas que o trabalho excedente e o trabalho necessário assumem quando empregados pelo capital. Mas o lucro e o salário são, ambos, DINHEIRO e, portanto, uma forma objetificada do trabalho que só se torna possível em função de um conjunto de mediações historicamente específicas em que o conceito de mais-valia é crucial”.

gritante a defasagem entre as prioridades dos operadores e as necessidades mundiais” (CHESNAIS, 1996, p. 239).

Segundo Carcanholo (2018) essa conjuntura econômica é resultado de uma ideologia neoliberal que a impulsionou. Bresser-Pereira (2010, p. 54) também aponta que esse contexto histórico desencadeou a “financeirização⁸ e a contra-revolução neoliberal ou neoconservadora”. Corroborando com essa ideia, no pensamento de Behring (2018, p. 173, grifo do autor):

Todo esse processo foi estimulado pela desregulamentação dos mercados orientada pela ortodoxia neoliberal. O credo férreo dos liberais e neoliberais no mercado como o melhor regulador, informante e elemento de coesão não encontra qualquer fundamento na realidade, e é por isso que, quando a crise efetivamente se instala após anos de implementação de políticas neoliberais, também serão vistos exóticos deslocamentos, uns mais e outros menos pragmáticos, no *mainstream* econômico.

De acordo com Brettas (2017, p. 60) “o neoliberalismo deve ser visto como uma estratégia de recomposição do poder burguês e de enfrentamento aos movimentos contestatórios que se fortaleciam como possibilidade de superação da crise do capital nos anos 1970”. Para Harvey (2007, p. 2):

O neoliberalismo é, em primeira instância, uma teoria sobre práticas de política econômica que afirma que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido por meio da maximização das liberdades empresariais dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar um quadro institucional apropriado a tais práticas. Por exemplo, o Estado deve preocupar-se com a qualidade e a integridade da moeda. Ele também deve estruturar aquelas funções militares, de defesa, policiais e jurídicas necessárias para garantir os direitos de propriedade privada, e para apoiar o funcionamento livre dos mercados.

Ainda no que se refere ao neoliberalismo, Harvey (2007) argumenta que, a partir da década de 1970, ocorreu uma mudança nas relações político-econômicas e de pensamento, de forma global, sendo comandada por duas revoluções: Thatcher/Reagan na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. De acordo com o mesmo autor (HARVEY, 2007, p. 3):

⁸ A financeirização representa a atual forma de reprodução do capitalismo financeiro, iniciada durante o período de 1980 até os dias atuais. Para aprofundar sobre esse tema, pesquisar dentre outros: Brettas (2017), Braga (2009) e Amaral (2012).

O neoliberalismo efetivamente atingiu o mundo como uma poderosa vaga de reforma institucional e ajustamento discursivo, e, embora seja grande a evidência de seu desenvolvimento geograficamente desigual, nenhum lugar pode proclamar-se plenamente imune a ele (salvo alguns países como a Coreia do Norte). Além disso, as regras instituídas pela OMC (Regulando o comércio mundial) e pelo FMI (Regulando as finanças internacionais) estabeleceram o neoliberalismo como padrão de regulação global [...] a criação desse sistema neoliberal implicou obviamente muita destruição, não somente para as estruturas e poderes institucionais (como a suposta existência prévia de uma soberania estatal sobre os assuntos político-econômicos), mas também sobre as relações estruturais da força de trabalho, relações sociais, políticas de bem-estar social, arranjos tecnológicos, modos de vida, pertencimento à terra, hábitos afetivos, modos de pensar e outros mais.

Na década de 1970, ocorreu a transição dos *30 anos dourados do capitalismo* (1948-1977) para o capitalismo financeirizado, ou capitalismo encabeçado pelo setor financeiro – um modo de capitalismo intrinsecamente instável (BRESSER-PEREIRA 2010, p. 54). Também tivemos o fim do Sistema de *Bretton Woods*, que, segundo Reis (2015, p. 32):

[...] no início dos anos 1970, como resposta aos problemas enfrentados pelos Estados Unidos relacionados à inflação e aos déficits comercial e público, agravados pelo financiamento da Guerra do Vietnã, o presidente Nixon decretou unilateralmente a abolição do sistema criado na Conferência de Bretton Woods dando fim à paridade dólar-ouro, com a adoção de taxas de câmbio flexíveis. Tal decisão possibilitou a emissão de moeda sem lastro, aumentando fortemente o volume de dinheiro circulando no mercado. O chamado excesso de liquidez foi canalizado pelos bancos privados que buscaram no mercado financeiro a oportunidade de valorização dessa gigantesca massa de recursos.

Ainda no que se refere a este período, Carcanholo (2018) argumenta que esta fase do capitalismo é resultado da queda da taxa geral de lucro, sendo percebida, principalmente nos principais países capitalistas do mundo, tendo início no final da década de 1960, até o início da década de 1980. Segundo o autor (CARCANHOLO, 2018, p. 52):

Fugindo da baixa rentabilidade, os grandes capitais privilegiaram, em suas novas aplicações, o setor financeiro. O consequente processo especulativo que se acentuou no fim da década de 1970 foi favorecido pela quebra do acordo de Bretton Woods em 1971 e pela política de endividamento externo seguida por diferentes países. Fortalece esse processo a elevação das taxas de juros internacionais determinada pela política norte-americana no início dos anos 80 e, mais para o fim, o fenômeno de “titulização” das dívidas de diferentes estados.

Nesse contexto, para Bresser-Pereira (2010, p. 62) “a crise global foi, principalmente, consequência da flutuação do dólar americano na década de 1970, mais diretamente, daquilo que os ideólogos neoliberais pregaram e implementaram na década de 1980 sob eufemismo de ‘reforma Reguladora’”. Segundo o autor (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 62, grifo do autor):

Nos anos de 1980, contudo, os mercados financeiros foram desregulados e, ao mesmo tempo, as teorias keynesianas foram esquecidas, o ideário neoliberal tornou-se hegemônico e economia neoclássica e a teoria da escolha pública que justificavam a desregulação tornaram-se *mainstream*. Com isso, a instabilidade financeira que desde a suspensão da conversibilidade do dólar americano em 1971 ameaçava o sistema financeiro internacional foi perversamente restaurada. A desregulação e as tentativas de eliminar o Estado assistencialista transformaram as últimas três décadas nos “trinta anos sombrios do neoliberalismo”.

Em relação aos governos da América Latina, de acordo com Carcanholo (2018, p. 31) “[...] mostraram-se como alternativas ao neoliberalismo que se aplicava de modo contundente nos anos 1990”. O autor argumenta ainda que “o neoliberalismo aprofundou a condição dependente das economias da região, uma vez que incrementou a transferência de valor produzido nessas economias, mas que é apropriado e acumulado nas economias centrais” (CARCANHOLO, 2018, p. 31). Na visão de Bresser-Pereira (2010, p. 62):

Esta crise global não era nem necessária, nem inevitável. Aconteceu porque as idéias neoliberais se tornaram dominantes, porque a teoria neoclássica legitimou seus principais preceitos e porque a desregulação foi realizada irresponsavelmente, enquanto as inovações financeiras (principalmente a securitização e os derivativos) e novas práticas bancárias (principalmente tornar especulativa também a atividade bancária comercial) permaneceram desreguladas.

Em relação a essa conjuntura, Salvador (2012, p. 5) argumenta que “sob o comando das políticas neoliberais foi esgarçada a liberalização financeira com o enfraquecimento do Estado e da proteção social, sob o efeito dos juros do serviço da dívida, potencializando a crise estrutural do capitalismo”.

Sob a égide do neoliberalismo, em 1989, se reuniram nos Estados Unidos, funcionários do governo norte-americano, integrantes do FMI (Fundo Monetário Internacional), Banco Mundial e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), para tratar sobre reformas econômicas nos países latino americanos. Esta reunião

ficou conhecida como “Consenso de Washington” (BATISTA, 2009). De acordo com Batista (2009, p. 06):

Nessa avaliação, a primeira feita em conjunto por funcionários das diversas entidades norte-americanas ou internacionais envolvidos com a América Latina, registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru. Ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral.

Nesse contexto, o Brasil protagonizou na década de 1990, um pacote de reformas por parte do Estado, com o intuito de se adequar as exigências das políticas neoliberais, visto que, de acordo com o ideário neoliberal, essas medidas melhorariam a ineficiência do Estado. Nesse sentido, Zanardini (2007, p. 247) afirma:

Diante do entendimento de uma suposta crise de eficiência do Estado, temos, entre as proposições do liberalismo que orienta e implementa os ajustes desencadeados no Brasil, de modo particular a partir da década de 1990, o pressuposto da reforma do Estado tendo em vista ampliar sua eficiência e capacidade de regulação [...] para diminuir a intervenção do Estado na economia, melhorar a sua capacidade de gestão e instituir o controle público sobre a máquina estatal, a reforma administrativa, mas também política e ideológica do Estado, é proposta a partir da implementação da chamada administração pública gerencial. Esse “paradigma” é apresentado como a solução para a incapacidade administrativa do Estado, na medida em que substituiria o modelo racional-legal ou burocrático que vinha orientando a administração pública.

No que se refere a crise do capitalismo em âmbito global, evidenciamos a crise bancária iniciada no ano de 2007, que se ampliou de forma global em 2008, que representou uma guinada no capitalismo mundial. Segundo Bresser-Pereira (2010, p. 51):

Além de ser a crise econômica mais severa enfrentada pelas economias capitalistas desde 1929, é também uma crise social que, segundo previsões da Organização Internacional do Trabalho, elevou o número de desempregados de cerca de 20 milhões para 50 milhões ao fim de 2009. Segundo a FAO, com a queda da renda dos pobres devido à crise e a manutenção dos preços internacionais de mercadorias alimentares em níveis elevados, o número de pessoas desnutridas no mundo aumentou em 11% em 2009 e, pela primeira vez, superou um bilhão.

Este colapso econômico foi resultado de uma forte crise que ocorreu no mercado imobiliário norte-americano, que sofreu maciça recessão nesse período, ocasionando a quebra de bancos no país. Nesse entendimento, Braga (2009, p. 90) afirma que “a dinâmica da valorização imobiliária e de seu fenecimento que está na origem da crise atual expressou a extensão da globalização financeira e a intensificação da financeirização das economias”. “A Crise global de 2008 começou como costuma começar as crises financeiras em países ricos e foi causada pela desregulação dos mercados financeiros e pela especulação selvagem que essa desregulação permitiu” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 52). Conforme Dowbor (2009, p. 5):

Atribuir a crise ao “pânico” e outras manifestações irracionais não tem muito sentido. O pânico existe, pois as pessoas não gostam de perder dinheiro. Mas tem a sua origem no comportamento fraudulento quando não criminoso das principais instituições financeiras. E sobretudo na ausência de qualquer vontade ou capacidade reguladora do FED e do governo norte-americano.

Esta crise estrutural do capital, denominada assim por Mészáros (2011), afetou principalmente os países da zona do euro⁹, contudo produziu repercussões globais, atingindo a economia como um todo, como afirma Fagnani (2015, p. 86):

Não obstante, com a crise financeira internacional de 2008, esse cenário foi alterado. Como se sabe, a “maior crise do capitalismo desde 1929” promoveu quebras no setor financeiro, derrubou a confiança dos mercados, paralisou o crédito e contraiu a atividade econômica. As soluções encontradas pelos Estados Nacionais para salvar os capitalistas do capitalismo desregulado e evitar quebras sistêmicas concentraram a riqueza financeira e estimularam novas ondas de especulação com ativos. O forte endividamento governamental nos países centrais passou a ser enfrentado por políticas de “austeridade” que vêm provocando um longo ciclo de estagnação global.

Já no Brasil, a crise se manifestou de forma mais evidente a partir do ano de 2014, com a queda do Produto Interno Bruto (PIB), ocasionando desemprego e aumento da informalidade, quebras de empresas em vários setores, privatizações do patrimônio público, e o crescimento da dívida pública (FATTORELLI, 2019). Ressurgiu

⁹ A Zona do Euro diz respeito aos países que fazem parte da União Europeia e que adotaram o euro como única moeda. São eles: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Holanda, Portugal, Grécia e Espanha. Alguns países fazem parte da União Europeia, mas resolveram não adotar a moeda única, a exemplo de Inglaterra, Suécia e Dinamarca.

a extrema pobreza no país, que havia sido reduzida¹⁰. De acordo com Fattorelli (2019, p. 121 - 122):

A crise brasileira foi provocada pela política monetária do Banco Central (BC). Enquanto produzíamos superávit primário de R\$ 1 trilhão, ou seja, gastamos muito menos do que arrecadamos para a manutenção do Estado e o pagamento de todos os direitos sociais públicos, o BC sempre produziu déficit nominal. Dados oficiais comprovam que o problema das contas públicas nunca esteve nos gastos sociais, mas sim, no gasto financeiro com juros.

Ainda, na compreensão da autora, o Banco Central, ao fazer operações de *swap*¹¹ cambial de forma ilegal, acumulou resultados negativos (R\$ 207 bilhões), entre os anos de 2014 e 2015, pagos com recursos do Tesouro Nacional. Ainda, “adicionalmente, o Tesouro Nacional emitiu títulos da dívida em volumes superiores ao necessário, sob a justificativa de acumular “colchão de liquidez¹²” e dar segurança a investidores.” (FATTORELLI, 2019, p. 122). A esse respeito, Fagnani (2015, p. 88) acrescenta:

Não obstante, em 2014, de fato os resultados primário e nominal pioraram de forma expressiva (respectivamente, -0,6% e -6,7% do PIB), refletindo, em grande medida, o cenário externo desfavorável, bem como o esgotamento do ciclo de consumo, a não impulsão dos investimentos e a inflexão nos rumos da economia a partir do início de 2013, quando o Banco Central iniciava um novo ciclo de elevação da taxa de juros, ampliando o endividamento público e restringindo a atividade econômica.

Nesta conjuntura, se houve beneficiários da Crise, estes foram os rentistas, operadores do mercado de capitais, que aumentaram seus lucros (REIS, 2015). E, no fim das contas, as áreas sociais foram as mais atingidas, uma vez que, o Estado se utiliza de medidas de austeridade fiscal para contornar as crises, sendo que os gastos

¹⁰ “Em 13 anos, 12,8 milhões saíram da pobreza absoluta, mostra Ipea. Quase 13 milhões de brasileiros saíram da pobreza absoluta entre 1995 e 2008, segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Pesquisas Econômicas (Ipea). Com isso, essa faixa, que considera famílias com rendimento médio por pessoa de até meio salário mínimo mensal, recuou de 43,4% para 28,8% do total da população no período. De acordo com o Ipea, a pesquisa abrange os primeiros anos da estabilidade monetária, de 1995 a 2008, período que corresponde aos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva”. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_alphacontent&ordering=5&limitstart=240&limit=20&Itemid=80 Acesso em: 20 jan. 2023

¹¹ Segundo o Dicionário Financeiro: O Swap é um termo, que em inglês significa "troca" ou "permuta", utilizado como referência a contratos que permitem a troca de indexadores entre duas partes. Disponível em: <https://www.dicionariofinanceiro.com/> Acesso em: 01 mar. 2022.

¹² Parte integrante da Conta-única do Tesouro Nacional, o Colchão de Liquidez pode ser definido como o saldo agregado das fontes orçamentárias e financeiras, cujos recursos são destinados exclusivamente para o pagamento da Dívida Pública Federal – DPF. (INFORME DÍVIDA, 2003).

sociais são os mais prejudicados. É o caso da Emenda Constitucional nº 95/2016¹³, da Lei de Terceirizações, das Reformas Trabalhistas e Previdenciárias.

Segundo Reis (2015, p. 24), nesse cenário do capital, “a dívida pública converteu-se num dos principais instrumentos utilizados pelos Estados para viabilizar a rentabilidade do capital por meio da transferência da riqueza da esfera produtiva, na forma de impostos arrecadados, para a valorização do capital [...]”. Nesse contexto, Fattorelli (2019, p. 123) argumenta que “a necessidade de sustentar o sistema da dívida afeta profundamente os direitos humanos e sociais”, uma vez que tem sido utilizada como pretexto para:

- destinação da maior parte do orçamento federal para os gastos com juros e amortizações, prejudicando todas as áreas sociais;
- contínuo e rigoroso ajuste fiscal, levando a contingenciamentos cada vez mais drásticos que impedem o funcionamento do Estado (até mesmo na área da defesa nacional) e a prestação dos serviços públicos essenciais (saúde, educação etc.);
- privatizações de patrimônio público, os quais são seguidos de programas de demissão “voluntária”, redução de benefícios antes proporcionados pelas estatais e desemprego;
- Contrarreformas, como a trabalhista (que retrocedeu conquistas sociais a situação anterior a Getúlio Vargas) e a da previdência, que destrói o modelo de seguridade social solidário e universal conquistado em 1988;
- modificações constitucionais danosas, que transformam a Constituição Cidadã cada vez mais na Constituição “do Mercado”, cabendo ressaltar a EC 95/2016;

Ao aprovar a EC nº 95/2016, o ajuste fiscal tornou-se constitucional. Vale lembrar que esta emenda estabeleceu o teto de gastos financeiros para as despesas primárias, incluindo os gastos sociais, mas não incluiu os gastos financeiros com a Dívida Pública. Dessa forma, a população pobre e assalariada foi a mais prejudicada. Para Fattorelli (2019, p. 124):

As consequências da EC 95 têm servido para aprofundar a austeridade fiscal e o cenário de escassez aplicado somente aos gastos sociais e à manutenção do Estado, quando, na realidade, o gasto delinquente que precisa ser controlado é o gasto financeiro com a chamada dívida pública, que tem crescido de forma exponencial, sem a devida transparência, colocando o Estado brasileiro a serviço do privilégio de grandes bancos rentistas de maneira cada vez mais escandalosa, chegando a desviar diretamente a eles o fluxo de

¹³ A Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), de 15 de dezembro de 2016, estabeleceu o Novo Regime Fiscal - NRF no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, o qual vigorará por vinte exercícios financeiros.

arrecadação tributária com o esquema [ilegal] da chamada securitização¹⁴ de créditos públicos.

Frente a este panorama de Crise do Capitalismo, que gerou escassez financeira, derrubando a credibilidade do mercado financeiro, entre outros agravantes, um ajuste fiscal fez-se inevitável no país, contudo, de acordo com Fagnani (2015, p. 88):

Ajuste fiscal não se encerra em corte de despesas. Ele também poderia buscar recompor os mecanismos de financiamento do Estado. Existem espaços para a correção das iniquidades do sistema tributário tornando-o mais próximo daquele praticado na maior parte dos países capitalistas.

A partir das análises propostas neste estudo, podemos assentar que no embate de forças entre burguesia e a classe trabalhadora, aqueles que detêm a hegemonia do poder, jamais abrirão mão dos seus privilégios, em contraponto ao povo trabalhador, que sempre é lesado em seus direitos. A atual conjuntura apresenta uma desafiadora realidade para aqueles que necessitam de políticas públicas para, em muitos casos, garantir sua subsistência.

1.2 ORGANISMOS INTERNACIONAIS, REFORMA DO ESTADO E A FINANCEIRIZAÇÃO

Em 2021, segundo notícia veiculada através do Jornal Digital PODER 360, a arrecadação do Governo Federal teve alta real de 17,36%. Segundo a Receita Federal, o governo arrecadou R\$ 1,878 trilhão em tributos no ano passado, se caracterizando como a melhor arrecadação da série histórica desde 1995. Levando em consideração a Pandemia do Covid 19, que afetou economicamente os países, do ponto de vista das finanças, o Brasil manteve uma boa arrecadação tributária neste período (BARBOSA, 2022).

Partindo do princípio que os tributos são essenciais para a manutenção das atividades do Estado e a promoção do bem-estar social, o Brasil, teoricamente, teria

¹⁴ De acordo com a Auditoria da Dívida, a securitização de créditos pode ser compreendida similarmente ao sistema de consignado, sendo este sistema proibido nas finanças pública com base na legislação vigente. Segundo a Auditoria, o esquema de securitização é um mecanismo que desvia os recursos provenientes dos cofres públicos, aprofundando a financeirização no âmbito estatal. (FATTORELLI, 2020).

condições de propiciar boas condições de vida para sua população, por meio de uma política social mais abrangente e mais robusta do ponto de vista dos recursos para fazer frente às necessidades sociais. Contudo, no mundo capitalista, segundo Reis (2015, p. 19) “o Estado, ao procurar garantir a acumulação do capital, vai assumindo diferentes papéis em relação à gestão, implementação e financiamento das políticas sociais”. Ainda, segundo o mesmo autor (REIS, 2015, p. 19):

No capitalismo, a produção tem como objetivo a valorização do capital e não a satisfação das necessidades sociais. Assim, a produção capitalista, de acordo com a lógica da lei geral da acumulação, é, ao mesmo tempo, um processo de produção expandida da riqueza e de produção da pobreza e da miséria. O capitalismo, no seu ciclo de expansão, recoloca continuamente a chamada “questão social” que se expressa pelas demandas da classe trabalhadora por saúde, educação, habitação, previdência, proteção ao emprego, dentre outras.

No embate pela valorização do capital, quem paga esta conta é a população mais pobre do país, que já sofre muitas dificuldades em relação a insuficiência de serviços básicos prestados, como assistência à saúde e educação, devido aos cortes e disputas orçamentárias, e poderá piorar significativamente ao ter ampliada a parcela de recursos destinada ao capital rentista, configurando uma nova fase do capitalismo, conhecida como financeirização (FATORELLI, 2020)¹⁵. Para Paulani (2017, p. 30):

A assim chamada financeirização é a faceta mais conhecida e seguramente a mais discutida dessa história. A economia brasileira, evidentemente, faz parte dela, inicialmente de forma passiva, quando foi vítima da chamada “crise da dívida externa” nos anos 1980, depois de forma ativa, quando tomou as providências, a partir de meados dos anos 1990, para seu ingresso na era da financeirização como “potência financeira emergente” ou, nos nossos termos, como “plataforma internacional de valorização financeira”.

A financeirização mundial compreende a fase atual do capitalismo, que teve seu início na década de 70. De acordo com Amaral (2012, p. 82) “o mundo vem atravessando uma mudança sistêmica desde a crise da década de 1970 e que essa mudança é justificada, emblemática ou, melhor, caracterizada pelo processo de financeirização”. De acordo com Brettas (2017, p. 63, grifo do autor):

[...] o fenômeno da financeirização pressiona uma reorganização da base produtiva, *locus* da geração da riqueza. Esta dinâmica,

¹⁵ Palestra disponível em <https://auditoriadada.org.br/video/financeirizacao-fattorelli-explica-o-mecanismo-financeiro-complexo-da-securitizacao-de-credito/> Acesso em: 16 ago. 2021

fortalecida pelas políticas de ajuste fiscal, reforça e amplia a transferência de valor em direção aos países imperialistas, bem como aprofunda os mecanismos de superexploração da classe trabalhadora [...]

Para Brettas (2017, p. 62) “a reflexão sobre as políticas sociais no contexto neoliberal passa pela financeirização e pela forma que se dá a apropriação do fundo público”. Segundo a autora (BRETTAS, 2017, p. 63):

O neoliberalismo aprofunda as relações de dependência. A adoção de políticas de ajuste fiscal foram não apenas impostas por organismos multilaterais, mas referendados pelas grandes burguesias com atuação nos países dependentes. A ruptura de limites anteriormente existentes para a mobilidade do capital portador de juros passa a se constituir como uma alternativa para contornar a tendência decrescente da taxa de lucro e consiste em um dos principais traços da financeirização [...]

Em busca de amenizar os graves problemas causados pela ganância do Sistema Financeiro, muitas reformas por parte do Estado foram apresentadas como soluções aos problemas sociais e econômicos resultantes do capitalismo financeirizado. Contudo, tais reformas apenas cumpriram as exigências da política neoliberal, uma vez que, buscaram de fato a manutenção da hegemonia do capital, bem como a manutenção da propriedade privada. Conforme Deitos (2011, p. 128-129):

Já no campo da reforma fiscal está centrado no controle da administração dos recursos tributários, na redução do desequilíbrio fiscal entre as esferas administrativas e no controle dos gastos sociais, envolvendo o pagamento das dívidas e a articulação dos chamados esforços de privatização, numa aliança cada vez mais próxima com os setores privados.

No Brasil, na década de 90, tivemos o início do processo de Reforma do Estado, que teve como pretexto sanar as instabilidades econômicas, políticas e sociais, que colocaram em xeque a atuação do Estado, sendo indicada por organismos internacionais e instituições financeiras. Nesse sentido, Dourado (2002, p. 235 - 236) afirma:

A crítica ao Estado intervencionista, efetivada pelos partidários do neoliberalismo, e a busca de minimização da atuação do Estado no tocante às políticas sociais, pela redução ou desmonte das políticas de proteção, são prescritas como caminho para a retomada do desenvolvimento econômico por meio da reforma do Estado. A defesa ideológica dessa reforma é implementada pelo discurso de modernização e racionalização do Estado, objetivando, desse modo, a superação das mazelas do mundo contemporâneo (desemprego,

hiperinflação, redução do crescimento econômico...) e de adaptação às novas demandas pelo processo de globalização em curso.

A Reforma instaurada previa a diminuição da função do Estado enquanto políticas assistencialistas. “A reforma do Estado é vista frequentemente como um processo de redução do tamanho do Estado, envolvendo a delimitação de sua abrangência institucional e a redefinição de seu papel” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 62). De acordo com Shiroma e Evangelista (2014, p. 23):

O Estado não deixou de ser responsável por oferecer serviços públicos à população, mas se alterou a concretização dessa responsabilidade. A tensão entre equidade e eficiência balizou a preocupação dos reformadores e dos governantes em viabilizar uma “nova gestão pública” caracterizada pelo incremento das parcerias público-privado. O discurso sobre o “público não estatal” justificou a transferência de parte das tarefas de provimento dos serviços públicos às organizações não governamentais (ONG), tendo em vista instituírem, por meio dos contratos de gestão, novas formas de gerir o social.

Concernente às ideias apresentadas neste estudo, no que se refere a superação da “crise de eficiência do Estado” (ZANARDINI, 2007), que resultou na Reforma do Estado brasileiro, apresentada como proposta em agosto de 1995 (PEC 173/1995) e sancionada como Emenda Constitucional (EC nº 19/1998) em junho de 1998, impulsionado pelo “processo de ajuste estrutural do capitalismo”, Zanardini (2007, p. 247) afirma que:

A reforma do Estado é orientada pelas proposições de alguns organismos multilaterais, tal como o Banco Mundial, que, ao encarregar-se da materialização de uma dada política econômica e social, aparece preocupado com a incapacidade de investimento e gestão do Estado.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de proteção social sendo inspirado nos valores dos regimes de Estado de bem-estar-social. Contudo devido a reforma liberal do Estado, proposta e aprovada durante o governo de Fernando Henrique, tal sistema de proteção social passou a ser antagônico ao ajuste macroeconômico que inspirou a reforma do Estado. De acordo com Zanardini (2007, p. 247):

A ineficiência apontada pela proposta liberal seria resultado de um determinado “erro de racionalidade”, e, portanto, sua superação representaria uma das condições para a retomada do desenvolvimento e consequente inserção do País no processo de

globalização. Não seria, sob essa ótica, possível pensar em desenvolvimento enquanto persistisse a incapacidade de governar e a dificuldade do controle público sobre a máquina estatal.

No plano econômico, a estratégia imposta aos países subdesenvolvidos para se ajustarem à nova ordem capitalista mundial, foi sintetizada no chamado “Consenso de Washington” (BATISTA, 1994), que determinava condicionalidades aos países periféricos para renegociação das dívidas externas (FIORI, 1997).

Para Batista (1994) o “Consenso de Washington” se caracterizava como uma tese de falência do Estado, onde o mesmo seria incapaz de formular política macroeconômica, transferindo a responsabilidade a organismos internacionais, entre eles instituições financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial), representativas do poder do capital financeiro mundializado. Neste sentido, Fattorelli (2013, p. 13, grifo do autor) sinaliza que:

Tal poder congrega grandes bancos privados e suas respectivas *holdings*, organismos financeiros internacionais – principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial –, agências qualificadoras de risco, bancos centrais e de desenvolvimento, entre outros agentes. Sua atuação é marcada por operações consideradas secretas, muitas vezes em paraísos fiscais; falta de transparência; proteção sob o escudo do sigilo bancário; modificação de normas contábeis para atender interesses, entre outros privilégios.

Com base em algumas ponderações apontadas neste estudo¹⁶, verificamos que a Reforma do Estado, aprovada em 1998, foi um movimento influenciado por razões financeiras, políticas e ideológicas, para satisfazer as necessidades de expansão do Capital, especialmente rentista, num período marcado pela integração subordinada do Brasil ao movimento da **mundialização da economia**¹⁷.

1.3 O SISTEMA DA DÍVIDA E A NECESSIDADE DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA.

A única parte da chamada riqueza nacional que é realmente objeto de posse coletiva dos povos modernos é ... a dívida pública (Karl Marx)

¹⁶ Para aprofundar sobre esse tema, pesquisar dentre outros: Bresser-Pereira (1998) e Abrucio (2005).

¹⁷ Segundo Chesnais (2001, p. 7) Atrás da expressão neutra da “mundialização da economia” e seu corolário já mais explícito da “vitória do mercado”, esconde-se um modo específico de funcionamento e de dominação política e social do capitalismo.

Compreender o funcionamento da dívida pública deveria ser algo de domínio de toda a sociedade, visto sua interferência na economia como um todo, afetando diretamente a vida de cada cidadão. Inclusive a área educacional, visto que esta é uma das primeiras áreas a ter reduzido o montante monetário destinado para seu financiamento, para se assegurar o pagamento da dívida pública. Todavia, este tema é pouco discutido, e quando feito, utiliza-se uma linguagem de pouca assimilação, assim “torna-se assunto mal compreendido, quase inalcançável pelos trabalhadores, havendo assim pouca percepção de suas relações concretas com os problemas do dia a dia da população (empregos, tarifas públicas, preços outros, salários, direitos sociais)” (FERREIRA, 2021, p. 192 - 193).

Desde os anos 1970, com a crise de superprodução do capital, a dívida pública exerce importante função em relação a reprodução do capital. No que concerne ao Brasil, o pagamento da **Dívida Pública**, vem lesando os cofres públicos, pois consome a maior parte do Orçamento da União, causando o aumento exponencial do endividamento público. Como afirma Reis (2015, p. 24)

Diante do crescente “poder da finança”, a dívida pública converteu-se num dos principais instrumentos utilizados pelos Estados para viabilizar a rentabilidade do capital por meio da transferência da riqueza da esfera produtiva, na forma de impostos arrecadados, para a valorização do capital, especialmente na esfera financeira. Desta forma, parcelas cada vez maiores do fundo público têm sido destinadas prioritariamente para atender o “apetite insaciável” do mercado financeiro em detrimento da maioria da população trabalhadora, na medida em que escasseiam os recursos públicos destinados às políticas sociais, necessárias à reprodução da força de trabalho.

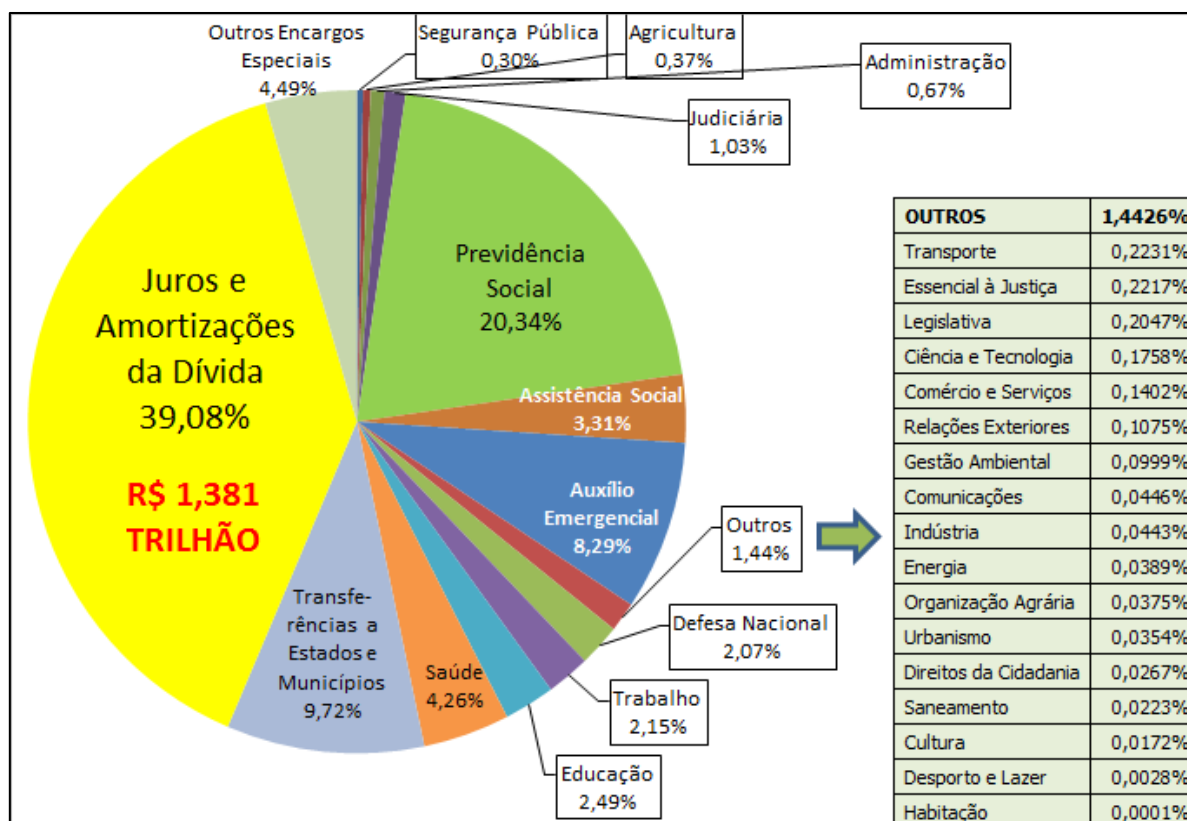
Dentro dessa lógica, Brettas (2017, p. 72) sinaliza que:

O projeto de dominação de classe expresso no neoliberalismo tem na financeirização um de seus pilares fundamentais. Nas economias dependentes, em especial no Brasil, este processo está ancorado na dívida pública como principal mecanismo para assegurar vultosas margens de lucratividade para o grande capital e transferir recursos do fundo público para este fim. Atrelado a isso está uma política tributária regressiva que absorve parcelas expressivas do trabalho necessário para o seu financiamento, reforçando uma lógica que destina grande parte do ônus das ações do Estado para a classe trabalhadora.

Conforme podemos verificar no gráfico abaixo, a dívida pública drena parcela considerável do orçamento para os rentistas e afeta todas as áreas sociais

extremamente importantes para a manutenção dos direitos fundamentais de todos os cidadãos¹⁸:

Gráfico 1 - Orçamento Federal Executado (pago) em 2020 = R\$ 3,535 TRILHÕES Inclui gastos do “Orçamento de Guerra” autorizado pela Emenda Constitucional 106/2020



Fonte: Fattorelli, Ávila e Muller (2021).

Em 2020, o governo federal destinou, em termos percentuais, 39,08% de todas as despesas orçamentárias com a dívida pública (juros, encargos, amortização e refinanciamento). Somente em juros, encargos e amortização foram destinados 18,68% do orçamento da União (valores pagos). Enquanto investiu apenas 2,49% com educação e 4,26% com saúde, sendo essas áreas essenciais para a população brasileira.

É imperativo destacar a questão do pagamento da dívida pública, enquanto juros e amortizações. Uma vez que, ao utilizar esse procedimento, sendo este o de incluir os juros como se fossem amortizações, se rejeita a transparência em relação

¹⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

aos elevadíssimos juros da dívida. De acordo com a Cartilha da “Dívida Pública: Que dívida é essa? Como ela afeta a sua vida?” “o governo registra o pagamento de parte dos juros como amortizações como forma de driblar a chamada “**Regra de Ouro**”, prevista na Constituição, que expressa, a grosso modo, a proibição da emissão de dívida para pagar juros [...]” (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2018, p. 50, grifo do autor). Se utiliza o termo amortizações que está incluso nas despesas de capital e a “Regra de Ouro”¹⁹ permite o endividamento com pagamento de determinada despesa. Desta maneira, o governo se utiliza de manipulações, somando os juros como se fossem amortizações, assim estrategicamente, burla a constituição.

O Artigo 167 da Constituição Federal, denominado de “Regra de Ouro”, em seu Inciso III, define que: “[...] a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Neste contexto, Reis (2015, p. 60) elucida que:

O art. 167, III da Constituição é fraudado sistematicamente quando o governo federal contabiliza parte das despesas com os juros como se fossem despesas com a amortização da dívida. Ao fraudar o citado dispositivo constitucional, o governo federal procura encobrir o custo efetivo dos juros nominais da dívida pública, aliviando desta forma o seu verdadeiro peso nas despesas da União.

Em relação ao gráfico 1 referente ao ano de 2020, inclui os gastos do chamado “Orçamento de Guerra” autorizado pela Emenda Constitucional 106/2020²⁰ para o período da pandemia da Covid-19, e mostra que, mais uma vez, a maior fatia do orçamento federal foi destinada ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública (incluído o refinanciamento). Em 2020, os valores pagos da dívida atingiram R\$ 1,381 Trilhão, quantia 33% superior ao valor pago em 2019 (R\$ 1,037 trilhão), privilegiando principalmente grandes instituições financeiras nacionais e estrangeiras. Se considerarmos apenas os juros, encargos e amortização (excluído o refinanciamento), em 2020 os valores pagos superaram os R\$ 658,315 bilhões.

¹⁹ Segundo o art. 167, inciso III, da Constituição federal, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Tal princípio, denominado Regra de Ouro das finanças públicas, visa a coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes.

²⁰ Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. (BRASIL, 2020).

Mas, o que seria a dívida pública? A dívida pública compreende empréstimos por parte do Estado junto a instituições financeiras públicas ou privadas, no mercado financeiro interno ou externo, como também a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos. Os empréstimos podem ser classificados em Dívida Interna ou Externa. Isso varia de acordo com a moeda utilizada na transação e a localização dos seus credores. “[...] o mecanismo da dívida pública funciona como um importante instrumento de consolidação das relações capitalistas de produção” (BRETTAS, 2012, p.95).

Em tese, a dívida pública deveria ser um instrumento de financiamento do Estado, para subsidiar recursos para complementar as necessidades de financiamento do Estado, para que possa atender as necessidades da população, um aporte de recursos para contribuir com a melhoria da gestão pública, viabilizando a execução dos direitos sociais (FATTORELLI, 2013). Porém, conforme Reis (2015, p. 111):

[...] a dívida pública tem se constituído em importante instrumento de sustentação da acumulação do capital. Por isso uma parcela significativa do fundo público tem sido utilizada para pagar os juros e encargos da dívida. O escoamento de grande parte do fundo público para as despesas com a dívida acarreta uma redução de recursos disponíveis ao financiamento das políticas sociais de caráter universal e conduz à adoção de políticas sociais focalizadas, destinadas aos setores mais pauperizados da população. Tais políticas se constituem numa tentativa de manter sob controle as consequências mais explosivas da crise do capital.

Temos na prática um conjunto de engrenagens, sendo estes mecanismos legais, suporte da grande mídia, além de determinante influência dos organismos financeiros; políticos e econômicos, que convertem a dívida pública em instrumento para beneficiar o setor financeiro. Vale ressaltar em relação a ação da mídia, que, segundo Fattorelli (2011, n.p):

Embora páginas e páginas da grande mídia tenham alimentado a necessidade de “veto” à recente aprovação, pelo Congresso, do fim do fator previdenciário – mecanismo que adia o direito à aposentadoria e reduz o benefício do trabalhador – a mesma nada divulgou sobre a necessidade de aprofundamento das investigações sobre o endividamento público, que ademais de consumir a maior parte dos recursos, pratica as taxas de juros mais elevadas do planeta.

Dito de uma outra maneira, o sistema da dívida se tornou um mecanismo de geração de dívidas sem contrapartida, que transfere recursos do setor público para o setor financeiro privado, acarretando terríveis consequências em âmbitos econômicos e sociais ao país, como no caso educacional, como afirma Fattorelli (2013, p. 51):

Esse desvio de finalidade do endividamento público originou diversos impactos nocivos, tais como: o aumento do analfabetismo, da pobreza, da insalubridade, assim como a deficiência de serviços públicos de saúde e educação, além de criar economias não autossustentáveis, financiando projetos desnecessários, ditaduras e sistemas de dominação política, exigindo o contínuo saque de recursos nacionais através da exploração de riquezas naturais, da entrega de empresa e setores estatais por meio de privatizações, PPP etc., representando, em suma, uma fraude contra os povos.

Nesse contexto, este sistema, como já mencionado anteriormente, opera com base na geração de dívidas. Com isso a dívida permanece em expansão devido a vários fatores como os elevados custos, ajustes fiscais, garantindo, assim, a entrega de recursos para o pagamento de dívidas, pauperizando as políticas públicas, no caso a educação. No entendimento de Fattorelli (2013, p. 49):

Logo após a sua geração, a dívida segue crescendo e multiplicando-se em decorrência de seus elevados custos e devido aos aspectos circundantes ao sistema, tais como ajustes fiscais, anti-reformas, modificações das leis, controle inflacionário, arranjos contábeis etc., impostos por organismos internacionais que intervêm quando surgem crises fiscais provocadas, justamente, pela demanda de um elevado volume de recursos para o pagamento de juros e custos financeiros da dívida.

Estes mecanismos funcionam como um conjunto de engrenagens que oportunizam a implantação das orientações de organismos financeiros internacionais, que cobram dos países devedores entre outras medidas, cortes de direitos sociais, como o educacional, com o propósito de garantir a transferência de recursos do fundo Público para os rentistas, por meio do pagamento da dívida pública. Tais organismos buscam beneficiar o capital financeiro, dentre outras medidas, transformando dívidas privadas em públicas, um exemplo dessa prática é o salvamento bancário com recursos públicos. “Por causa dos riscos originados por atividades inescrupulosas do sistema financeiro, a transformação de dívidas privadas em dívidas públicas tem sido uma prática que afeta a quase todos os países” (FATTORELLI, 2013, p. 59). Com isso, fica evidente que o endividamento público não opera com a finalidade do bem coletivo.

Neste contexto, no Brasil, no ano de 2016 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, conhecida popularmente como Teto dos Gastos²¹, que alterou a Constituição brasileira de 1988, instituindo um Novo Regime Fiscal, onde limitou o crescimento das despesas não-financeiras do governo federal por 20 anos, sendo os gastos com os serviços sociais os mais atingidos. A esse respeito Brettas (2017, p. 73) afirma:

Ao definir um teto para os gastos primários por um período de 20 anos, esta Emenda constitucionaliza o estrangulamento com os gastos sociais, abrindo um potencial regressivo na garantia dos direitos sem precedentes na história do país. A preocupação com o chamado ajuste fiscal obteve uma vitória que permitirá canalizar todo o aumento futuro na arrecadação para o pagamento de juros, já que foi eliminada qualquer vinculação dos gastos com as receitas. Abre-se, com esta emenda, a possibilidade de aprofundamento dos retrocessos vividos nas últimas décadas. Torna-se um imperativo cada vez maior para a classe trabalhadora a ruptura com os padrões de dependência e a construção de uma sociedade que vislumbre a emancipação humana.

Com a aprovação desta Emenda, o Sistema da Dívida ganhou status constitucional, uma vez que, se estabeleceu um teto para o conjunto de despesas primárias (não-financeiras), com o propósito de garantir recursos para as despesas financeiras com a dívida pública, dentre outras. É importante ressaltar que a Dívida Pública ficou de fora do Teto de Gastos, segundo denunciado pela Auditoria Cidadão da Dívida ao Senado (AUDITORIA CIDADÃO DA DÍVIDA, 2016).

Dentro dessa lógica, outro mecanismo utilizado no Brasil, é a chamada Securitização de Créditos, que está sendo divulgada como um meio que irá aumentar a cobrança de créditos ditos “lixos” ou “incobráveis” gerando benefícios para os entes federados. Porém é uma falsa informação, já que este mecanismo possibilitará o desvio de arrecadação tributária, viabilizando a realização de operações de crédito ilegais e não devidamente autorizadas.

Devido a esta informação enganosa, muitos governadores e prefeitos são levados a defender a aprovação do PLP 459/2017²². De acordo com Gomes e Fattorelli (2018, p. 167, grifo do autor):

²¹ Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. (BRASIL, 2016).

²² Projeto em tramitação na Câmara dos Deputados, e já aprovado no Senado (PLS 204/2016), visa dar legalidade a uma série de operações e manobras para transferir recursos públicos para bancos privilegiados, além de imensos prejuízos às finanças públicas. (AUDITORIA CIDADÃO DA DÍVIDA,

Na verdade, tal projeto **desvia arrecadação tributária** e viabiliza a realização de **operação de crédito ilegal** e não devidamente autorizada. Utiliza empresa estatal criada para operar *engenharia financeira* que possibilita o ingresso de algum dinheiro rápido por meio de empréstimo ilegal, porém, a um custo altíssimo e inconstitucional que afeta negativamente as finanças públicas atuais e futuras, pois o ente federado transfere a propriedade do fluxo de arrecadação e perde o controle sobre a mesma.

Para operacionalizar tal esquema, alguns municípios e estados, já utilizam, ilegalmente, empresa estatal criada para gerir a engenharia financeira que possibilita a entrada de algum dinheiro rápido por meio de empréstimo ilegal, porém, a um custo financeiro altíssimo e inconstitucional, afetando negativamente as finanças públicas atuais e futuras, como mostra o diagrama a seguir:

Figura 1 – Contratação Disfarçada de Dívida Pública

2019). Até a presente data (março de 2022) o PLP 459/2017 aguarda deliberação do Plenário da Câmara dos deputados.



Fonte: Fattorelli (2020)

Desse modo, a Securitização provoca a perda de controle sobre a arrecadação tributária, acometendo as ações de financiamento do Estado, atingindo as políticas públicas. Em contrapartida, os bancos e investidores privilegiados passam a receber os recursos, sem que haja um controle orçamentário. Com isso, de acordo com Fattorelli e Gomes (2018, p. 176):

Os entes federados perdem o controle sobre a arrecadação de créditos tributários (parcelados ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa), líquidos e certos, devido à cessão do fluxo de arrecadação desses créditos mediante contratos de alienação fiduciária ou outras ordens à rede arrecadadora. Esse desvio ocorre durante o percurso desses créditos pela rede bancária, para uma conta vinculada à empresa criada para operar o esquema, porém, não é essa empresa que gerencia a referida conta, mas sim os investidores privilegiados que adquirem os papéis emitidos por essa empresa.

É o caso do município de Belo Horizonte, em Minas Gerais. Segundo notícia veiculada no site da Auditoria da Dívida²³, o Tribunal de Contas do Estado de Minas

²³ Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/tce-manda-pbh-ativos-suspender-pagamento-de-debentures-emitidas/>. Acesso em: 09 mar. 2022.

Gerais (TCEMG) determinou a “interrupção de qualquer ato de pagamento realizado pelo PBH S.A., em benefício dos titulares das debêntures²⁴ de mercado emitidas em abril de 2014”. Ao que tudo indica, ocorreu uma segunda emissão de debêntures da PBH Ativos, totalizando R\$ 230 milhões, sendo adquiridos pela instituição financeira BTG Pactual S.A. Este é apenas um, dos vários casos de aplicação de um esquema ilegal e fraudulento, que leva a oneração dos cofres públicos.

Como foi possível constatar até o momento, a conta da Dívida Pública, recai sobre toda a sociedade, particularmente sobre a população mais pobre, pois, de forma absurda, a incidência de impostos é maior para aqueles que menos ganham no país, sem contar a precariedade dos serviços públicos que todos têm direito. Conforme Reis (2015, p. 43):

O peso da dívida sobre os países endividados do capitalismo periférico e, recentemente, do capitalismo central, obriga tais países a adotarem os pacotes de ajuste fiscal, preconizados pelos organismos representativos do capital financeiro mundializado (FMI e Banco Mundial), de modo a garantir os privilégios dos grandes grupos detentores dos títulos da dívida pública.

Vale ressaltar a grande perda de patrimônio público através de privatizações e danos ambientais incontáveis devido a exploração ilimitada das nossas riquezas, tudo isso previsto nos acordos para a manutenção do Sistema da Dívida, uma vez que essas ações fazem parte das reformas neoliberais, que dão autonomia aos grandes empresários, banqueiros e latifundiários, que, em nome do lucro, agem sem pensar nas necessidades da sociedade como um todo.

Diante desses fatos, fica explícito a necessidade de se conhecer a origem da dívida que todos os brasileiros estão pagando. Sabendo da grande influência do poder financeiro sobre a maioria dos governos, a ferramenta que possibilitará realizar um eficaz estudo em torno do tema, reconhecendo a origem do endividamento público, os fatores que influenciaram em seu crescimento e aplicação desses recursos, bem como apontando os beneficiários desse sistema, é a **Auditoria Cidadã**, capaz de reunir provas e argumentos jurídicos necessários à anulação das dívidas ilegais e

²⁴ De acordo com o Dicionário Financeiro, debêntures são títulos de dívidas emitidos por empresas ou pelo governo com o objetivo de atrair liquidez para investimentos que duram de médio a longo prazo. Disponível em <https://www.dicionariofinanceiro.com/debentures/> Acesso em 23 set. 2022.

ilegítimas, conforme previsto no Artigo 26 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) que determinou o seguinte:

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

§ 1º A comissão terá a força legal de comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

§ 2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

A entidade Auditoria Cidadã da Dívida criou o termo “Sistema da Dívida” para apontar como funciona, atualmente, o processo de endividamento público, apontando que ele ocorre de forma às avessas, uma vez que, ocorre a geração de obrigações financeiras ao setor público, contudo os recursos são transferidos para o setor financeiro privado nacional e internacional. Neste sentido, Segundo Fattorelli (2012, p. 65):

A Auditoria da dívida pública é uma ferramenta técnica que possibilita determinar a legalidade e a legitimidade das dívidas que por décadas os povos estão pagando. Segundo tem sido determinado por auditorias já praticadas, a dívida pública tem sido utilizada pelo sistema bancário internacional como mecanismo que leva à entrega de recursos econômicos de forma permanente por meio de empréstimos que, em sua maioria, não têm sido empregados em benefício dos povos que os pagam. Ao contrário, tais empréstimos têm servido para manobras muitas vezes envolvendo a prática de fraude e dano incalculável aos povos que arcam com o pagamento continuado de juros, além de outros elevados custos, em um processo vicioso e contínuo que exige novas dívidas para o pagamento de dívidas anteriores.

Por isso a Auditoria aqui defendida é aquela que atua como um instrumento técnico, sendo necessário pessoal devidamente preparado para trabalhar na análise dos dados e documentos coletados, contudo, como ação democrática, a participação cidadã é imprescindível, sendo assim, a **Auditoria Integral** é a ferramenta exigida, uma vez que “não se restringe apenas à verificação contábil, mas leva em consideração os aspectos relacionados à legalidade, transparência, qualidade, impactos econômicos, sociais, ecológicos e regionais” (FATTORELLI, 2012, p. 65).

Neste sentido, faz-se necessária uma imediata mobilização de toda a sociedade para que de fato, se cumpra o que prevê a lei e que haja uma auditoria das dívidas públicas para que ocorra a mudança que nossa sociedade necessita, onde não mais ocorra a transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado, buscando um modelo econômico mais justo e igualitário.

A partir da análise dos aspectos aqui expostos, foi possível constatar os graves problemas que o país enfrenta em relação aos fatores sociais e econômicos, com base nos dados apresentados no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) e nas questões pertinentes à arrecadação tributária.

Apontou também que a nova fase, e a mais cruel, do sistema capitalista, chamada de financeirização, provocou grandes mudanças nas relações entre o setor financeiro e o setor produtivo, causando graves crises em vários setores, entre eles em âmbito econômico e social.

A discussão buscou apontar a influência de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, na economia brasileira e ressaltou que “Reformas” foram realizadas, por parte do Estado, como se fossem trazer soluções aos problemas causados pelo sistema financeiro. Contudo, tais “reformas” apenas seguiram exigências desses organismos e serviram para garantir o processo de acumulação do capital, especialmente o rentista. Reis (2015, p. 43), sinaliza que:

O fundo público tem se convertido no porto seguro dos rentistas na sua busca — insaciável de valorização do capital fictício. Os dirigentes dos Estados nacionais têm se convertido em avalistas dos rentistas para o saque, cada vez mais ampliado, dos recursos orçamentários para a esfera financeira, com trágicas consequências para a maioria da população trabalhadora, derivadas da redução dos recursos públicos destinados à reprodução da força de trabalho.

Nesse contexto, apresentamos a Dívida Pública como um dos graves problemas enfrentados pela sociedade brasileira. Destacamos como os gastos com a Dívida oneram o fundo público e quais são os mecanismos que as geram. Ressaltamos quais são os meios legais que contribuem para a ampliação da Dívida, como é o caso dos juros exorbitantes e o descumprimento da regra de ouro.

Da mesma forma, apresentamos o que caracteriza a dívida pública, apontando que a mesma, a princípio, poderia servir como aporte financeiro para subsidiar o Estado em relação para atender as necessidades da população. Porém, na prática, a

dívida pública tem sido utilizada como um instrumento para beneficiar o setor financeiro.

Por fim, salientamos que a auditoria da dívida, de acordo com o artigo 26 (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), com ampla participação popular, poderá ser um efetivo mecanismo de enfrentamento ao Sistema da Dívida. Tal auditoria poderá reunir provas e argumentos jurídicos necessários à anulação das dívidas ilegais e ilegítimas.

Dado o exposto, é possível afirmar que, através da manifestação popular, com a participação de representantes de vários segmentos da sociedade, poderemos exigir que ocorra a auditoria da dívida pública, sendo esta uma Auditoria Integral. Faz-se imprescindível ampliar o debate em torno do endividamento público brasileiro que há anos faz perpetuar as injustiças sociais existentes em nosso país.

1.4 ASPECTOS SOBRE O ORÇAMENTO E OS FUNDOS PARA EDUCAÇÃO: FUNDEF, FUNDEB E FUNDEB PERMANENTE

Nas favelas, no Senado
Sujeira pra todo lado
Ninguém respeita a Constituição
Mas todos acreditam no futuro da nação
(Legião Urbana)

Como já dissertamos anteriormente, para depreendermos sobre nosso objeto, faz-se necessário compreendermos outros assuntos que estão relacionados. Nesse sentido neste capítulo, pretendemos apresentar alguns aspectos sobre o tema Orçamento e os Fundos para a Educação. Inicialmente mostraremos, sucintamente o ordenamento jurídico que norteia a estrutura e funcionamento do Orçamento Público. Posteriormente trataremos sobre algumas noções relacionadas ao Fundo Público, que representa a condição necessária para a execução do Orçamento. Da mesma forma, abordaremos, aspectos relacionados ao Federalismo Brasileiro, bem como as transferências constitucionais da União para os Estados e Municípios tendo como interlocutor o financiamento da educação. Por fim, apresentaremos também, alguns aspectos sobre os fundos para a educação (FUNDEF, FUNDEB e FUNDEB

Permanente), visto sua importância para a compreensão da dinâmica que norteia o financiamento da educação básica no Brasil.

1.4.1 Orçamento Público

O Orçamento pode ser compreendido como um mecanismo ou instrumento constitucional/legal de planejamento, que apresenta o fluxo dos ingressos e das aplicações de recursos em um determinado período, podendo ser utilizado por qualquer entidade, seja ela pública ou privada. Em relação às instituições governamentais, é a principal ferramenta de controle dos recursos públicos. De acordo com Dal Pires e Motta (2006, p. 20):

No Brasil, o orçamento público também sempre constituiu um poderosíssimo instrumento de controle dos recursos financeiros gerados pela sociedade, os quais retornam a essa mesma sociedade na forma de bens e serviços prestados. É tão importante que, historicamente, todas as constituições federais e estaduais, bem como as leis orgânicas dos municípios, sempre consagraram dispositivos sobre a programação como categoria do orçamento público, desde a época do Império até os dias atuais.

Por meio do Orçamento Público, o Estado atua na Economia, sendo que “[...] as decisões na área do orçamento público apresentam uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos e repercutem sobre a administração pública como um todo” (ABREU; CÂMARA, 2015, p. 74). Desse modo, em tese, é previsto as prioridades do governo de acordo com as necessidades da sociedade como saúde, educação, segurança, entre outros. A esse respeito Oliveira e Ferreira (2017, p. 187) argumentam que:

Ora, se os cidadãos, com seus recursos vertidos para o sistema, financiam a atividade estatal, é mais do que obrigação do Estado, portanto, que a contrapartida seja ofertada com a concretização de políticas públicas essenciais ao povo, fazendo-se o uso responsável dos recursos públicos por meio da adequada gestão orçamentária. Dessa forma, o dinheiro que sai do povo é aplicado pelos seus representantes e deve voltar por meio dos serviços públicos e investimentos sociais, com fins, em última instância, à tutela dos direitos fundamentais, os quais, vale recordar, gozam de atual hierarquia constitucional e situam-se em status elevado na ordem jurídica, a ponto de vincular o poder público às diretrizes neles contidas.

Para tanto, seria importante que houvessem ações que promovessem a participação de vários segmentos da sociedade, na elaboração do Ciclo Orçamentário, visto que os fundos utilizados no Orçamento Público são provenientes dos tributos, taxas e contribuições pagos pelos cidadãos, e de acordo com Brettas (2012, p. 94):

Uma análise acerca da dinâmica do fundo público é fundamental, não apenas no sentido de entender sua composição, mas também de identificar o destino desses recursos e o seu significado para a luta de classes. Para tanto, é imprescindível ter em mente que, dada a regressividade na forma de arrecadação tributária brasileira, quando falamos no montante que compõem o fundo público, estamos falando em recursos que foram arrecadados mediante o pagamento de impostos por parte, fundamentalmente, da classe trabalhadora.

No Brasil, a ideia de orçamento surgiu ainda na época da Monarquia onde, na “intenção de controlar o rei que alguns cidadãos, proprietários de terras, se revoltaram e impuseram a necessidade de prévia aprovação das receitas e despesas do governo, e a seguir exigiram prestação de contas” (SANTOS, 2001, p. 4). Com o tempo o orçamento público foi passando por alterações, desde a primeira Constituição em 1824, onde tivemos o surgimento das primeiras exigências no que se refere a elaboração de orçamentos formais, até a Constituição Federal (CF) de 1988, em vigor atualmente. Sendo que, em relação a esta última CF, “a partir de sua promulgação ocorreram mudanças substanciais na prática orçamentária, devido às alterações impostas. Como decorrência, em nível de Estados e municípios, novas práticas avançadas foram introduzidas.” (DAL BEM PIRES; MOTTA, 2006, p. 22). Ou seja, a Assembleia Nacional Constituinte, que foi formada a partir da eleição geral que ocorreu no ano de 1986, que elegeu os senadores e deputados que foram responsáveis em aprovar as mudanças feitas nesta nova Constituição. Essas “novas práticas” propiciaram, entre outros, uma maior participação do Poder Legislativo na organização do planejamento econômico/financeiro do estado.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma maior democratização às políticas públicas no campo técnico, bem como fortaleceu a participação do Poder Legislativo no que concerne ao planejamento orçamentário do Estado. Assim, segundo Dal Bem Pires e Motta (2006, p. 22):

Observa-se que todo o processo alocativo de recursos está sob a égide da lei, e nada se faz em termos de despesa pública sem que

exista uma autorização legislativa. Na prática, é a plena vivência do princípio da universalização orçamentária na ordem constitucional.

O Poder Legislativo retomou a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no Projeto de Lei Orçamentária. Bem como refletiu na composição do orçamento anual, sendo composto pelo orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos das estatais, apresentando quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público.

Como já explanado no início desta seção, o Orçamento deve ser compreendido com uma ferramenta legal, portanto deve ser formulado considerando toda a legislação em vigor. O quadro a seguir, exhibe a base legal que fundamenta a legislação, o processo orçamentário.

Quadro 1 - Base legal do Orçamento Público

Constituição Federal de 1988	Dispositivo Legal: Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas); Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35; Criação dos instrumentos legais: plano plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).
	Objetivo: Instituir os dispositivos constitucionais que tratam de matéria orçamentária de caráter de NORMA GERAL, devendo, no que for aplicável, ser observados por todos os entes da Federação.
Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)	Dispositivo Legal: Regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as normas orientadoras das finanças públicas no país.
	Objetivo: Condicionar a ação dos governantes aos limites estritos de sua efetiva capacidade de gasto, de forma a prevenir déficits fiscais e o consequente descontrole das contas públicas.
Lei 4.320/1964 (Acolhida com status de Lei Complementar pela CF/1988)	Dispositivo Legal: Estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal de 1946.
	Objetivo: Estimular o planejamento, o controle, a transparência nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais sobre as operações realizadas pelas entidades governamentais e sobre a responsabilidade dos seus agentes.
Decreto-Lei 200/1967	Dispositivo Legal: Em seu artigo 7º, já definia o orçamento público como um dos quatro instrumentos básicos do planejamento, ao lado dos planos e programas nacionais, setoriais e regionais, do programa de governo e da programação financeira.
	Objetivo: Modernizar a administração pública por meio da utilização de instrumentos gerenciais de gestão, normatiza e padroniza procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária.

Fonte: “Introdução ao Orçamento Público” – módulo 1, ENAP²⁵ (Escola Nacional de Administração Pública), p. 10, 2017.

Através do quadro 1, vemos que todo o processo alocativo de recursos está sob o amparo da lei, ou seja, todas as ações relacionadas a despesa pública só ocorrem respaldadas por uma autorização legislativa.

Em relação a organização dos instrumentos de planejamento orçamentário, está previsto no artigo 165 da CF, que diz:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração

²⁵ A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), é uma fundação pública e está vinculada ao Ministério da Economia (ME).

pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei [...].

No que se refere aos instrumentos de planejamento, o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual), são a base na elaboração e execução do orçamento do Brasil, comandando o ciclo orçamentário, estando estritamente relacionados entre si, formando desta maneira, um sistema constituído de planejamento e orçamento, devendo ser empregado pelos entes federados, sendo estes os Municípios, Estados, União e Distrito Federal.

O PPA se caracteriza como a primeira etapa do processo orçamentário, intitulado de planejamento estratégico de médio prazo, possuindo vigência de quatro

anos, tendo como instrumento jurídico a Lei do Plano Plurianual, sendo ajustado a cada ano.

Da mesma forma, os Estados e Municípios também possuem suas próprias leis orçamentárias, incluindo seus PPAs, uma vez que, cada ente federado possui suas próprias necessidades de acordo com sua realidade socioeconômica.

Como já dissemos anteriormente, o PPA possui a vigência de quatro anos, iniciando no segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, findando-se no último dia do primeiro exercício financeiro do mandato seguinte. Conforme o Artigo 35 da CF:

Art. 35 [...]

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Isso ocorre porque possibilita ao gestor público ter condições de, em seu primeiro mandato, organizar seu programa de trabalho, ajustando sua plataforma eleitoral à uma Lei que irá conduzir as ações da Administração Pública durante o seu mandato.

O Poder Executivo, previamente, elabora e encaminha para ser discutida no Poder Legislativo, uma lei, a LDO, antes mesmo de fazer o orçamento anual. Posto que, a LDO é a diretriz que estabelece metas e prioridades para o exercício seguinte, inclui as despesas de capital (investimento) para o exercício subsequente, orienta a LOA, dispendo sobre mudanças na legislação tributária, além de estabelecer políticas de aplicações das agências de fomento, definindo metas fiscais.

Como já dito anteriormente, no PPA estão as grandes prioridades para um período de quatro anos. Contudo, esse planejamento precisa ser ajustado ano a ano, com base nas necessidades do governo para o ano seguinte. O “agente” responsável por avaliar e definir quais são as despesas mais importantes que o Poder Executivo deve fazer a cada ano é a LDO, ou seja, ele faz a ligação entre o plano estratégico de médio prazo (PPA), com o plano operacional de curto prazo (LOA).

A LDO é responsável por uma série de regras que definem a elaboração, organização e execução do orçamento, bem como estabelece as prioridades que

deverão estar contempladas na LOA. Ainda nesse caso, a LDO determina as políticas de investimento das agências oficiais de fomento.

A LOA estabelece o **Orçamento Público** e sua vigência é anual, pois todo ano deve ser discutida e aprovada, apresentando o planejamento dos gastos por parte do governo em cada área, assim como, a previsão das receitas para custear esses gastos, sendo que, cada uma dessas áreas tem seus planejamentos e ações orçamentárias.

A Constituição Federal, em seu Artigo 165, apresenta a composição do Orçamento, no § 5º, sendo este estruturado em três partes:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Em relação ao Orçamento Fiscal, a alocação de recursos compreende grande parte das receitas de despesas da União, incluindo as receitas tributárias e de operações de crédito, as despesas de pessoal, pagamento de juros e amortização de dívidas, além das despesas de capital oriundas de investimentos. Já no Orçamento da Seguridade Social, encontramos as receitas de contribuições previdenciárias, as despesas relativas aos pagamentos de pensões e aposentadorias e outros gastos relativos à Saúde, Previdência e Assistência.

Após a formulação do projeto de LOA, o Poder Executivo deve enviá-lo até 31 de agosto, ao Poder Legislativo, ou seja, 4 meses antes do final do exercício financeiro anterior a sua vigência, precisando ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio.

Ainda nesse contexto, temos no Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Esta lei abrange as Finanças Públicas relacionadas a todas as esferas do governo (Federal, Estadual, Municipal e Distrito Federal) e tem como objetivo: controlar os gastos públicos e promover a transparência na gestão fiscal. A esse respeito Santos (2001, p. 03), ressalta que:

Além de estabelecer regras sobre os orçamentos, ela estabelece punições a quem o desrespeitar e exige transparência na sua execução. Os cidadãos vão ficar sabendo o que e quanto está sendo gasto e se este gasto está dentro ou fora de limites legais. E poderão exigir respostas ao não cumprimento do orçamento.

A LRF (BRASIL, 2000), em seu artigo 5º, determina que:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

Em observância ao artigo da LRF, o Projeto de LOA deverá ser elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO. Ao ser encaminhado o projeto de Lei Orçamentário Anual, ao Poder Legislativo, o mesmo deverá incluir o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, que faz parte da LDO.

O vínculo entre os instrumentos legais PPA e LOA, ocorre através do LDO, pois é essa lei a responsável em determinar os parâmetros econômicos, os cenários e as prováveis alterações na legislação tributária que a LOA deve levar em conta para ser elaborada em conformidade com a PPA.

Cabe aqui ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem um papel de extrema importância no processo democrático em que permeia o desenvolvimento do Orçamento Público, em todos os níveis, seja Federal, Estadual, Municipal ou Distrito Federal, visto que, a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, acrescentou dispositivos à Lei Complementar 101 nº de 04 de maio de 2000. De acordo com a Lei (BRASIL, 2009, n.p):

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

“Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.”

“Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

- I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;
- II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;
- III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Partindo do pressuposto que o orçamento é capaz de alocar recursos previamente, de acordo com as prioridades estabelecidas pela política do governo em exercício, sendo capaz de promover o desenvolvimento da sociedade, o orçamento caracteriza-se como um dos mais importantes instrumentos de gestão dos recursos públicos. E conforme Dal Pires em Motta (2006, p. 23):

Na verdade, o orçamento é, antes de tudo, uma decisão de governo ou um exercício de poder, e nesse sentido, não só uma questão técnica, mas também política. Isto significa que todo orçamento público implica a determinação de prioridades, relacionadas, por sua vez, com a capacidade de intervenção e negociação de certos setores da sociedade ou com opções do próprio governo local.

Por isso a importância da LRF, pois dá ao cidadão a participação na gestão dos recursos financeiros, ou seja, a possibilidade de exercer o seu direito de fiscalizar o que e como o governo gasta o dinheiro que é público, denunciando quando for necessário, assim desempenhando seu papel no processo democrático. Nos municípios, os cidadãos podem acessar o Portal da Transparência, por exemplo, e fiscalizar como está sendo gerido os recursos financeiros de sua cidade.

Por fim, devemos que ter claro que ao se referir a orçamento público, estamos trabalhando com o conceito de processo orçamentário, uma vez que são ações que se repetem de tempos em tempos, formando um Ciclo Orçamentário, constituído de quatro elementos: Elaboração/planejamento, Discussão/estudo, aprovação/Execução e Avaliação.

De maneira sucinta, a elaboração/planejamento consiste na escrita da proposta orçamentária, sendo esta um conjunto de documentos, que é encaminhada ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo, seguindo o que prevê as normas determinadas pela legislação vigente. É válido ressaltar que, nessa etapa, para termos uma proposta orçamentária que preze por um processo democrático, deveríamos ter a participação de representantes de todos os segmentos da sociedade, para promover um orçamento participativo onde os cidadãos possam contribuir na formulação de uma proposta que realmente atinja a necessidade de todos.

Em mãos do Poder Legislativo, inicia-se a etapa da aprovação, onde será analisada, feitas emendas, caso necessário, e será ouvido os cidadãos, haverá negociações com o executivo, caso haja necessidade, e, enfim, será aprovado um texto.

Na terceira fase será executada a proposta orçamentária, sendo esta a mais importante, pois impacta diretamente na vida de todos os cidadãos. O período de execução ocorre dentro do exercício financeiro, ou seja, de primeiro de janeiro a trinta e um de dezembro. Deve-se respeitar alguns princípios sendo estes: flexibilidade frente a situações novas ou imprevisíveis; respeito à unidade de caixa; a economicidade e a legalidade.

Tão importante quanto as demais, temos a quarta fase que é avaliação e controle. É importantíssimo que haja o controle dos gastos públicos, como está previsto na legislação que é realizada pelo próprio poder que arrecada e utilizada esses recursos como também pelo Poder Legislativo através dos Tribunais de Contas.

Como já explanado anteriormente, a LRF, possibilitou uma maior capacidade de controle por parte de toda a sociedade em relação ao não cumprimento das leis orçamentárias, aumentando a transparência das contas públicas. Atualmente, qualquer cidadão tem acesso aos dados orçamentários do seu município através do Portal da Transparência. Isso possibilita que mais pessoas tenham condições de analisar e apontar eventuais desconroles nas contas públicas dos seus gestores, promovendo assim, o exercício do processo democrático. A esse respeito, Oliveira e Ferreira (2017, p. 184) apontam que:

Como elemento estrutural democrático, a peça orçamentária deve refletir, em última instância, o intento de concretização dos direitos e garantias fundamentais, por meio da efetivação das políticas públicas no uso eficiente dos recursos públicos. Nesse sentido, torna-se imperiosa a avaliação responsável no que tange à gestão orçamentária no contexto de seu real objetivo: um instrumento democrático fundamental para a garantia dos direitos fundamentais.

Em última análise, vamos tratar dos principais elementos do orçamento público: Receitas e Despesas Públicas. Muitas vezes, associamos ao termo orçamento apenas as despesas, contudo temos que ter muita atenção a entrada de recursos, ou seja, as receitas, principalmente em nosso país, onde a carga tributária é uma das

mais altas do mundo²⁶, propiciando um debate em torno da Reforma da Previdência. A esse respeito, Dowbor (2017, p. 92-93) afirma que:

[...] é vital resgatar um mínimo de equilíbrio tributário. Não se trata de aumentar os impostos, mas de racionalizar a sua incidência e de fiscalizar o pagamento. Se somarmos os impactos da baixa incidência do imposto sobre a renda, o fato dos impostos indiretos representarem 56% da arrecadação, da ausência de imposto sobre fortunas, além dos grandes devedores recorrerem de forma massiva à evasão fiscal, temos no conjunto uma situação que clama por mudanças. Estima-se que 10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas gastam 21% da renda em tributos. Taxar o capital financeiro improdutivo, em particular, constituiria um excelente estímulo a que busquem investir e fomentar a economia.

Dando continuidade, as receitas públicas referem-se à soma total em recursos recolhidos pelo Tesouro Nacional e que são inseridos ao patrimônio do Estado, servindo para custear as despesas públicas e as necessidades de investimento públicos. Segundo Rezende (2001), as receitas orçamentárias podem ser classificadas sobre três óticas principais: Da captação de recursos; Da origem de recursos; Do orçamento a que estão vinculadas.

Em relação a captação de recursos, as receitas podem ser próprias, (arrecadadas pelas próprias entidades encarregadas de sua aplicação) ou de transferências (oriundos do repasse de recursos captados por outras instituições).

No que se refere a origem dos recursos, possui uma classificação dividida nas seguintes receitas: a) Receita Tributária (Impostos, taxas e contribuições de melhoria); b) Receita de Contribuições (Sociais e Econômicas); c) Receita Patrimonial (Imobiliárias, valores mobiliários e concessões e permissões); d) Receita Industrial

²⁶ De acordo com Fagnani (2020, p. 05-06) "O fato é que temos a segunda maior carga tributária que incide sobre o consumo no mundo (perdemos apenas para o Chile) que é repassada aos preços das mercadorias e captura proporção maior da renda dos pobres e parcela menor da renda dos ricos." Segundo o autor, também temos distorções no sistema tributário, sendo o Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), o tributo que mais reflete essa distorção. Conforme este autor (2020, p. 05) "No Brasil, em 2015, a participação relativa do Imposto sobre a Renda na arrecadação total (18,3%) era quase a metade da média dos países da OCDE (34,1%). Em conjunto, renda e patrimônio participavam com 22,7%, no Brasil, e 39,6%, em média, na OCDE. Em alguns países essa participação é próxima de 50%, chegando a 67,2% na Dinamarca. Em contrapartida, a participação relativa dos impostos que incidem sobre o consumo é bem maior no Brasil (49,7%) do que na OCDE (32,4%, em média). Ainda aponta que "a atual configuração do IRPF, além de injusta e disfuncional à distribuição de renda e ao desenvolvimento econômico, viola o princípio estabelecido na Constituição Federal, que prevê que o Imposto sobre a Renda deve ser "informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade", ou seja, deve incidir sobre todas as rendas, de todas as pessoas e, em proporção mais elevada, dos que possuem maior capacidade contributiva".

(Atividades de natureza empresarial, receita da indústria de transformação e da construção); e) Receitas de Serviços (Serviços comerciais, financeiros, de transporte, de comunicação, de saúde, a exemplo dos fundos da educação que serão tratados mais adiante, etc.).

No que concerne à ótica do orçamento a que estão vinculadas, temos as receitas da Seguridade Social (Contribuições definidas no art. 195 da Constituição Federal e as receitas diretamente arrecadadas pelos órgãos da seguridade social) e as Receitas do Orçamento Fiscal (Receitas de impostos, de contribuições econômicas e demais órgãos não ligados à seguridade social).

A Lei nº 4.320/1964 que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do artigo 11, classifica as receitas próprias e de transferências, em: Receitas Correntes e de Capital. De acordo com a Lei (BRASIL, 1964, n.p):

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982).

Nesse seguimento, apresentamos as Despesas Públicas. Por força da Lei, algumas despesas são consideradas obrigatórias, sendo assim, não podem deixar de serem pagas. É o caso das transferências constitucionais a Estados e Municípios, os benefícios previdenciários e assistenciais, e as despesas de pessoal.

Podemos classificar as Despesas em dois grandes grupos: De caráter discricionário e de caráter obrigatório. A maior parte do orçamento é destinado para as despesas obrigatórias, visto que já estão definidas em Lei, ou seja, são gastos do governo que representa obrigações constitucionais ou legais que devem ser sempre efetuadas, restando apenas uma pequena parte do orçamento que fica disponível para ser usada em outras ações do governo.

As Despesas Discricionárias ou não obrigatórias, além de não serem determinadas por nenhum ato legal, se caracterizam sendo aquelas realizadas com base na disponibilidade de recursos orçamentários, ou seja, são despesas onde o governo pode priorizar a quantia e o local onde pretende aplicar os recursos arrecadados. Já as Despesas Obrigatórias são determinadas por atos legais, não podendo ser suspensas, a não ser que ocorra alterações na legislação.

Em síntese, procuramos expor sucintamente o ordenamento jurídico que rege o Orçamento Público, visto sua importância no controle dos recursos públicos. Contudo, na prática, há muito que avançar para que de fato seja um mecanismo democrático, essencial para que sejam garantidos os direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse sentido, Oliveira e Ferreira (2017, p. 208) elucida que:

Embora se reconheça que o instituto do orçamento público teve grande evolução em tempos recentes, passando de mera peça contábil que regula receitas e despesas para adquirir contornos de instrumento de planejamento programático de governo, com suas regras atualmente dispostas na própria Constituição Federal, percebe-se, todavia, que ainda precisa ser dado mais um passo, no sentido de compreender efetivamente o orçamento público como uma peça fundamental no contemporâneo Estado Constitucional Democrático.

Na próxima seção iremos apresentar alguns aspectos relacionados ao Fundo Público, meio pelo qual ocorre a concretização da execução orçamentária, uma vez que este mobiliza recursos garantindo ao Estado as condições para a manutenção do financiamento público.

1.4.2 Fundo Público

Na seção anterior buscamos apresentar o ordenamento jurídico que estrutura o Orçamento. Nesta seção, iremos expor conceitos relacionados ao Fundo Público, que trata do recolhimento de recursos, estes provenientes de tributos, taxas e contribuições, que servirá como subsídio para a aplicabilidade do Orçamento Público. Essa relação se dá a partir de um cenário de disputas, como no caso da educação, sendo fundamentais para o desempenho das políticas públicas na esfera social.

Iniciamos esta análise a partir das conquistas atribuídas à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no que concerne ao direito à educação assegurado constitucionalmente, uma vez que, a CF 88, além de definir a educação

como um direito social, também “estabeleceu, igualmente, as fontes de recursos e como seria efetivado o financiamento da Educação básica e demais etapas de ensino.” (LUNELLI, 2019, p. 2).

O Fundo Público está intrinsecamente relacionado a essa questão, visto que, os recursos destinados ao Financiamento da Educação, não em sua totalidade, porém em sua prevalência, provêm do mesmo. Nesse sentido, a partir da constituição se assegurou [...] “recursos para a implantação das políticas sociais brasileiras, ampliando a importância do fundo público e do Estado Brasileiro na resolução dos conflitos sociais e econômicos advindos do modo de produção capitalista”. (ALENCAR JUNIOR; SALVADOR, 2015, p. 243).

Mas, o que seria o Fundo Público? “O Fundo Público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento [...]” (SALVADOR, 2010, p. 607). Neste contexto, o Orçamento representa um centro de disputas entre vários segmentos da sociedade, na esfera política, sendo formado a partir da arrecadação de tributos, contribuições e taxas. Neste âmbito, Martinello (2012, p. 404) argumenta que, no caso do orçamento da União:

[...] a prioridade do fundo público tem sido o pagamento de juros e a amortização da dívida. As despesas financeiras, que representavam 26,86% dos orçamentos de seguridade social e fiscal, 2004, subiram para 30,77% em 2007. O valor pago com juros e amortizações da dívida, nos quatro anos de PPA – 2004/2007 – é duas vezes superior ao montante dos gastos da União com assistência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, habitação, saneamento, gestão ambiental, organização agrária, desportos.

Nesta conjuntura, no que se refere ao sistema financeiro, a dívida pública tornou-se um dos principais mecanismos para assegurar a rentabilidade do capital, ou seja, o Estado, através da arrecadação de imposto, a utiliza transferindo a “riqueza da esfera produtiva”, propiciando a “valorização do capital”. Pois “a dívida pública, com sua conversão em títulos negociáveis e com o aumento da taxa de juros sobre tais títulos, tornou-se um dos dispositivos centrais de transferência efetiva de riquezas para a esfera financeira” (REIS, 2015, p. 42).

Na relação entre o capitalismo e as políticas educacionais, o Fundo Público desempenha a função de articulador, uma vez que o capital depende dos recursos

públicos para sua expansão, como discutido anteriormente. Desse modo, como afirma Salvador (2012, p. 5):

No capitalismo contemporâneo, o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo, ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica.

Face a isto, podemos concluir que ao tratarmos sobre questões estruturais do capitalismo, teremos a participação do Fundo Público, dado que, está relacionado ao financiamento da reprodução da força de trabalho, por meio de políticas sociais, e ao processo direto de acumulação do capital, por meio do pagamento da dívida pública ou isenções tributárias ao setor produtivo, por exemplo. Nesse sentido, Souza Filho (2016, p. 177) argumenta:

Devido à expansão da intervenção do Estado na sociedade, esse processo de disputa da riqueza socialmente produzida ganha um contorno qualitativamente diferenciado em função da consequente expansão do fundo público. A disputa travada na sociedade entre as classes e frações de classes pela riqueza produzida passa agora a ocorrer também na esfera estatal em torno do fundo público, principalmente em dois momentos fundamentais: na definição da tributação e do gasto público.

Neste âmbito, Salvador (2012, p. 6-7), explica que, na relação com a reprodução do capital, o fundo público está presente nas seguintes maneiras:

- i. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
- ii. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
- iii. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- iv. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.

Dentro desse contexto, o orçamento público é a representação do Fundo Público, uma vez que, este representa a competência do Estado para intervir na economia, a partir da extração de recursos financeiros da sociedade em geral. A CF de 1988, traz um novo ordenamento ao Orçamento Público, unificando as finanças públicas.

O Orçamento deve ser compreendido para além de um conceito técnico ou formal, não é apenas um mecanismo de planejamento financeiro. Ele reflete as relações complexas entre o capital e o social, o trabalho e a mais valia. Através do Orçamento é possível verificar quais são as prioridades do Estado enquanto gestor público. Como afirma Salvador (2012, p. 8):

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.

Dentro desse contexto, apesar dos avanços alcançados com a Constituição Federal, em relação tanto ao Orçamento, quanto aos direitos sociais, ainda temos uma desigualdade notória no que se refere ao Sistema Tributário Brasileiro. Uma vez que, “o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital” (SALVADOR, 2012, p. 10).

O Caráter regressivo²⁷ da carga tributária brasileira, representa o atual cenário em que se encontra a nossa sociedade, onde temos uma desigualdade na tributação dos impostos. Mesmo com a cobrança de impostos dos mais ricos, ainda há a incidência das maiores taxas, que recaem sobre a população assalariada. A esse respeito, Salvador (2010, p. 617), salienta que:

Historicamente, o financiamento tributário no Brasil é regressivo, ou seja, feito por tributos indiretos que incidem sobre o consumo, sendo

²⁷ De acordo com Salvador (2010, p. 617): “Historicamente, o financiamento tributário no Brasil é regressivo, ou seja, feito por tributos indiretos que incidem sobre o consumo, sendo que a tributação direta fica limitada à tributação sobre os salários. Essa situação piorou de 1995 para os dias atuais, devido às alterações realizadas na legislação tributária infraconstitucional, que modificaram a reforma tributária realizada na Constituição Federal (CF) de 1988”.

que a tributação direta fica limitada à tributação sobre os salários. Essa situação piorou de 1995 para os dias atuais, devido às alterações realizadas na legislação tributária infraconstitucional, que modificaram a reforma tributária realizada na Constituição Federal (CF) de 1988.

Nessa perspectiva, frente a regressividade encontrada no Sistema Tributário brasileiro, muito se tem falado na necessidade de uma reforma tributária. Como apontam Bresser-Pereira e Nakano (2020, p. 547):

Do lado da receita é necessário promover uma reforma tributária profunda eliminando impostos distorcivos e insustentáveis no longo prazo. Não há espaço para aumentar a carga tributária, mas há muito espaço para tornar o sistema tributário mais justo e progressivo, voltado para o estímulo e a premiação da atividade produtiva, para a redução do peso dos impostos indiretos e ênfase na tributação do consumo.

A Constituição Federal de 1988, estabeleceu vários critérios com a finalidade de conduzir a política tributária. No Artigo 145 da CF, temos definidos os tributos que poderão ser instituídos em cada ente federado:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Os critérios estipulados pela CF, tinham por finalidade tornar o sistema tributário mais justo, fiscal e socialmente, partindo do Critério de Solidariedade [...] “que está subjacente a todos os princípios tributários: a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade. A tributação deve ser, preferencialmente, direta, de caráter pessoal e progressiva.” (SALVADOR, 2010, p. 617).

Contudo, devido a ações²⁸ de governos, inicialmente do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e posteriormente do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva,

²⁸ Conforme Salvador (2010, p. 618): “Ao longo do governo FHC foi sendo alterada, paulatinamente, a legislação infraconstitucional, solapando ou tornando nulos os princípios básicos da reforma tributária realizada na Constituição de 1988, agravando as distorções e, sobretudo, aprofundando a

alterações foram realizadas, minando os princípios básicos instituídos na CF de 1988. Isso resultou em distorções, piorando a regressividade do Sistema Tributário Brasileiro.

São várias as alterações realizadas na legislação tributária brasileira, a fim de favorecer aqueles que detêm a hegemonia do capital, em detrimento a classe trabalhadora. Nessa perspectiva, Salvador apud Salvador (2010, p. 620), apresenta as principais tendências que marcaram o sistema tributário após 1994:

- a) aumento da regressividade da carga tributária com a maior incidência de tributos sobre o consumo de bens e serviços;
- b) apesar da baixa participação da renda dos salários sobre o total da renda nacional da economia, a tributação direta no Brasil tem se limitado e incidido cada vez mais sobre a renda dos assalariados, usando como mecanismo a não correção integral pela inflação da tabela do IR;
- c) tratamento diferenciado da tributação das rendas no país, violando o princípio da isonomia tributária ao tratar com critérios diferenciados a renda do capital (lucros, dividendos e juros) e do trabalho, pois há concentração cada vez maior de imposto sobre a renda dos trabalhadores assalariados; e
- d) maior beneficiamento do sistema financeiro pelas modificações ocorridas nas legislações tributárias do período recente, o que faz com que, assim, seja proporcionalmente menos tributado que os trabalhadores e outros setores da economia.

Diante de todos os fatos já analisados, podemos afirmar que temos uma carga tributária regressiva, “o que significa que o Estado brasileiro é financiado, em grande parte, pelas classes de menor poder aquisitivo e pelos trabalhadores, com a população de baixa renda suportando uma elevada tributação indireta”. (SALVADOR, 2010, p. 620).

Mediante o exposto, fica evidente a relação existente entre o Fundo Público e o capital, pois é uma questão estrutural do capitalismo, uma vez que o Fundo Público desempenha uma relevante função na manutenção do capital, tanto na esfera

regressividade do sistema tributário brasileiro. As modificações realizadas nos anos neoliberais no Brasil constituem verdadeira contrarreforma tributária, conduzida de forma sorrateira. As modificações ocorreram nas leis ordinárias e nos regulamentos tributários, que transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da arrecadação”. Já no governo Lula, segundo o mesmo autor (2010, p. 618-619): No governo Lula foi editada a Medida Provisória (MP) n. 281 (15/2/2006), reduzindo a zero as alíquotas de IR e da (extinta) CPMF para “investidores” estrangeiros no Brasil. As operações beneficiadas pela MP são cotas de fundos de investimentos exclusivos para investidores não residentes que possuam no mínimo 98% de títulos públicos federais. Novamente, os grandes beneficiados pela benevolência tributária do Estado brasileiro são os bancos”.

econômica como na social, visto que só há produção de riqueza a partir da exploração da força de trabalho. Nesse sentido, Brettas (2020, p. 19) salienta que:

Reafirmar que a produção de riquezas tem como base a exploração da força de trabalho é, mais do que nunca, indispensável, tanto para a compreensão das alterações qualitativas que cercam a intensificação dos fluxos financeiros, como para não perder de vista que o crescimento econômico e o aprofundamento das relações capitalistas estão pautadas na apropriação do trabalho não pago produzido pela classe trabalhadora.

Em face aos apontamentos realizados, vemos que o Fundo Público não é apenas um mecanismo técnico, posto que, além de definir as prioridades de aplicação dos recursos públicos, é resultado de escolhas políticas. Nessa conjuntura, a classe hegemônica detém o controle da riqueza, socialmente produzida, em detrimento a classe trabalhadora, ou seja, o Fundo Público tem servido mais ao Capital do que ao proletariado, que no final, fica com a conta do sistema financeiro, como ocorre no Sistema Tributário Brasileiro.

1.5 FEDERALISMO BRASILEIRO: AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS.

Todo o poder emana do povo,
que o exerce por meio
de representantes eleitos
ou diretamente,
nos termos desta
Constituição.
(C.F. 1988)

Partindo do pressuposto de que se faz necessário analisar as políticas educacionais na ótica do Federalismo, “tendo em vista as implicações das relações que os entes federados estabelecem entre si na repartição de competências, na coordenação e no financiamento das políticas públicas de educação” (CAVALCANTI, 2012, n.p), torna-se relevante fazer uma breve conceituação do termo. Nessa lógica, Abrucio (2010, p. 39) indica:

Vários fatores influenciam as políticas educacionais brasileiras. Alguns têm obtido maior destaque nas pesquisas da área, mas outros são ainda pouco estudados. Esse é o caso do impacto do federalismo no funcionamento e nos resultados da educação no país.

O Federalismo, do latim *foedus* (pacto, aliança), se caracteriza como uma maneira de ordenar o Estado, tanto em seu território e estrutura, quanto em seu poder político. De acordo com Abrucio (2010, p. 41):

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. Isso porque o processo de decisão e sua base de legitimação são distintos do outro modelo clássico de nação, o Estado unitário.

Neste ordenamento os entes federados (A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios) possuem autonomia administrativa, política, tributária e financeira, formando um pacto federativo. “É exatamente o pacto entre as unidades federadas, no sentido de compor um único Estado, que marca o regime federativo” (CARVALHO FILHO, 2001, p. 200).

Assim, para termos uma compreensão em torno de como ocorre as políticas educacionais no Brasil, é necessário o entendimento de como se dá a organização do Estado, sua regulação e regulamentação. Por isso, precisamos depreender sobre o pacto federativo, uma vez que, “dentre outros aspectos, o pacto federativo estabelece regras para a distribuição de recursos entre os entes federados” (COSTA, 2013, p. 3).

A Constituição Federal de 1988 legitimou o princípio federativo. Em seu artigo 23, parágrafo único, trata da necessidade da cooperação entre os entes federados (BRASIL, 1988, n.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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Este modo de organização teve sua origem a partir da necessidade de descentralização do poder em países com grandes extensões territoriais, como é o caso brasileiro. Por possuir grandes áreas, ocorre a pluralidade cultural, assim como ocorre no campo social, econômico, bem como as variações climáticas. Com base nesses condicionantes, faz-se necessário um sistema de repartição de competências entre os entes federados com o intuito de atender as necessidades específicas de cada região. Neste sentido, Abrucio (2010) apud CAVALCANTI 2012, n.p) argumenta:

O federalismo decorre de duas condições interdependentes: a existência de uma heterogeneidade que divide uma nação (territorial,

étnica, linguística, socioeconômica) e a necessidade de uma ideologia nacional que garanta uma unidade de nação. O federalismo, portanto, é o regime político que visa equilibrar unidade e diversidade; autonomia e interdependência.

Em relação a criação da sétima Constituição Federal de 1988, que legitimou o princípio federativo, esta foi de responsabilidade dos 559 membros que compunham a ANC – Assembleia Nacional Constituinte, sendo destes, 72 senadores e 487 deputados federais. Estes constituintes foram eleitos, através do voto, na eleição que ocorreu no ano de 1986. Em relação, a composição dos membros da ANC e sua tarefa em elaborar a nova Constituição Brasileira, Souza (2001, p. 516 e 517) afirma:

O alto grau de heterogeneidade dos constituintes, aliado ao caráter abrangente da transição política, sinalizava duas alternativas no que se refere ao processo decisório: a) acordos entre grupos com afinidades ideológicas, colocando em confronto conservadores versus progressistas; b) acordos entre grupos ideologicamente adversários, gerando consenso em certas questões e deixando para o futuro as decisões em que este não pôde ser alcançado. Esta última alternativa prevaleceu e o papel do presidente da ANC, Ulysses Guimarães, foi crucial para administrar esse equilíbrio delicado e instável de formação de consenso.

Além da ANC, outras instituições também estavam envolvidas nos debates relacionados à nova constituição, apontando perspectivas que consideravam necessárias estarem presentes no novo texto constitucional, como universidades, sindicatos, movimentos sociais (SOUZA, 2001).

De acordo com o regimento interno da ANC, que foi publicado em março de 1987, foram formadas 24 comissões, que passariam para 8, finalizando em apenas 1 comissão que seria responsável pela sistematização, e elaboração do projeto de Constituição. Sendo encaminhado ao plenário para a rodada de votações (SOUZA, 2001). É válido lembrar que, todo esse processo foi marcado por confrontos, coalizões e adiamentos. Nesse sentido, Souza (2001, p. 518) sustenta:

Os trabalhos da ANC tiveram início em fevereiro de 1986. Ulysses Guimarães foi eleito seu presidente, acumulando os cargos de presidente da Câmara dos Deputados e de presidente nacional do PMDB. Político moderado, Ulysses exercia, com desenvoltura, sua enorme liderança, usando-a para arbitrar os inúmeros conflitos surgidos não apenas no interior do seu heterogêneo partido, mas também na ANC e na relação entre o Congresso e o Executivo federal. O resultado final da Constituição brasileira—que não contemplou decisões sobre várias questões sensíveis—deve ser parcialmente creditado à liderança forte, porém conciliadora, de Ulysses Guimarães.

A nova Constituição Federal de 1988, apresentou uma política descentralizadora e federativa, se consolidando como uma base para a redemocratização no país. Todavia, para Souza (2001, p. 547):

No entanto, a determinação de promover a descentralização e mudar as feições do federalismo foi marcada por conflitos entre regiões e entre estados e municípios, acirrados pelas circunstâncias daquele momento histórico, isto é, pelas turbulências e comoções que sempre se seguem às mudanças de regime político, em especial de autoritário para democrático. Ademais, a decisão foi marcada por premissas normativas em lugar de avaliações sobre suas conseqüências na correlação de forças dentro da Federação. Por outro lado, essa decisão expressa a concepção ideológica (ou de valor) que tem sustentado o federalismo no Brasil, ou seja, a necessidade de acomodar demandas regionais conflitantes em um país marcado por alto grau de desigualdades inter e intra-regionais.

A esse respeito, destacamos um dos aspectos estabelecido com a CF de 1988, a descentralização, que vai além do repasse de recursos e controle por parte dos governos subnacionais, mas a efetivação da Municipalização no país, que apresentou pontos positivos como a criação de programas governamentais como o Programa Saúde da Família (PSF), entre outros. Contudo, de acordo com Abrucio (2010, p. 46-47):

[...] os resultados da municipalização das políticas foram bastante díspares, pois resultados negativos também foram produzidos. Entre estes, destacam-se a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes. A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. É possível dizer que a desigualdade intermunicipal é ainda maior do que a macrorregional. A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas.

Corroborando com essa interlocução, Costa (2013, p. 14), argumenta:

O efeito das recentes reformas de descentralização tem se traduzido no aumento das responsabilidades dos municípios sem a devida formação desses. Os sistemas municipais de educação têm agora mais alunos e mais recursos à sua disposição sem um preparo técnico. A transferência de recursos para um nível local levou a decisões sobre a alocação de despesas que parecem responder melhor às necessidades educacionais. Faltam mais formação e estratégias de equidade na distribuição dos recursos.

No que se refere ao federalismo, Abrucio (2010) sinaliza para os problemas que podem surgir ao implantá-lo como forma de Estado, uma vez que, torna o processo mais complexo no que se refere a sua decisão e legitimação, ao ampliar os interlocutores na tomada de deliberações. De acordo com o autor (ABRUCIO, 2010, p. 42-43):

Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo. Na verdade, a dinâmica federativa muitas vezes pode ser marcada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes; em outras, pela competição desmedida entre os níveis de governo.

Em relação ao que prevê a Constituição de 1988, sobre o federalismo, em seu Artigo 60, 4º parágrafo, inciso I, sustenta que “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado” (BRASIL, 1988, n.p).

No que tange as políticas públicas, podemos citar cinco pilares contidos nesta constituição, de acordo com Abrucio (2010, p. 45):

O primeiro é o da busca da universalização das políticas, com o intuito de obter a garantia plena dos direitos sociais. O segundo é o da democratização da gestão estatal, tanto no que se refere à participação no plano deliberativo, como no campo do controle do poder público. O terceiro é o da profissionalização da burocracia, por meio dos concursos e carreiras públicas, tomada como uma condição essencial para a qualidade na formulação e implementação das ações governamentais. Os dois últimos pilares são interligados e fazem parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional.

No que concerne à educação, a CF de 1988, atribui as competências dos entes federados conforme consta no Artigo 211 (BRASIL, 1988, n.p):

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Com relação ao financiamento da educação, o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, n.p), contempla:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere

a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no caput deste artigo e no inciso II do caput do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 9º A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Dentro desse contexto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996, n.p), em relação a oferta da educação pública, ratifica este modo de divisão de competências entre os entes federados, deixando a cargo da União a coordenação da política nacional de educação:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

No que compete aos Municípios, o Artigo 11, inciso V, da mesma Lei (BRASIL, 1996, n.p), no que concerne a repartição da reponsabilidade na garantia da educação pública, determina:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Contudo, para que os entes federados tenham condições de financiar as atividades educacionais, é necessário ter as condições materiais. No Brasil, a CF de 1988, definiu uma vinculação de recursos destinados ao financiamento da educação brasileira, sendo que esses recursos são provenientes de “impostos arrecadados pela União, pelos Estados, Distrito Federal (DF) e pelos Municípios, além da contribuição social do salário-educação, que é recolhido das empresas” (AMARAL, 2012, p. 51).

Da união é transferida uma parcela dos impostos aos Estados, DF e aos Municípios, assim como uma parte dos impostos dos Estados são transferidos aos Municípios. Nesse processo, a União se utiliza dos seguintes impostos: Imposto sobre Importação (II); Imposto sobre Exportação (IE); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Rendas (IR); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); Imposto Territorial Rural (ITR) (AMARAL, 2012, p. 53). Dos Impostos: IPI, IR, IOF e ITR, a União transfere parte para os Municípios.

Quadro 2 – Percentuais de transferência de impostos da União para os municípios

Imposto	Transferências para os municípios
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	22,5%
Imposto sobre a Renda (IR)	23,5% após retirar o IR descontado na fonte pelos Estados, Distrito Federal e Municípios dos servidores públicos 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos Municípios
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	70% do IOF das operações com Ouro
Imposto Territorial Rural (ITR)	50%

Fonte: Amaral (2012, p. 59).

A partir da arrecadação de impostos, com base no Federalismo fiscal, que “é o aspecto mais importante do federalismo, pois, trata da forma que as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro (SILVA, 2019, p. 6), para combater as desigualdades entre as regiões, se utiliza do sistema de transferências intergovernamentais que fazem parte do sistema fiscal da União. Nesse sentido, no entender de Diniz (2012, apud CAVALCANTI 2014, p. 05, grifo do autor):

Há certo consenso na literatura que aborda a temática do federalismo que, em países federativos marcados por grande desigualdade entre as unidades da federação, ocorre um descompasso entre a arrecadação de recursos e a necessidade de oferta de serviços públicos, ocasionando um *vertical fiscal gap*, o que exige as transferências intergovernamentais como um mecanismo para preencher tal lacuna.

As transferências intergovernamentais (fundos de participação) perpassam por vários critérios e condições para que seja executado, “de acordo com o tipo de serviço público objeto da transferência, o contexto político e as condições sociais, econômicas e técnicas dos entes contemplados” (CAVALCANTI, 2014, p. 05). Ainda nesse contexto, Cavalcanti (2014, p. 5) ressalta:

No campo da educação, observa-se que nas duas últimas décadas, as transferências legais e voluntárias têm sido marcadas por uma diversidade de critérios, dependendo da etapa ou modalidade de educação, do tipo de desigualdade de oferta da educação em foco e de regiões, o que gerou a organização de tais transferências em diferentes programas federais e em diferentes estratégias de gestão.

Existem várias modalidades de transferências intergovernamentais, entre elas há o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), criado pela Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Em relação a sua distribuição²⁹, os “critérios de repartição são baseados no coeficiente populacional, para os municípios da categoria interior, e no produto entre tal coeficiente é o inverso da renda per capita do estado de origem, para os municípios pertencentes às categorias Reserva e Capital” (COSTA, 2013, p. 12).

Compreendendo que o município como “expressão do poder legal se converte em espaços decisórios mais próximos dos cidadãos” (VIEIRA, 2011 apud FALCÃO,

²⁹ De acordo com a Cartilha do Fundo de Participação dos Municípios, do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2018), “os Municípios brasileiros são distribuídos em três classes”. “As Capitais são Brasília e as capitais estaduais; os do Interior são os demais Municípios que não são capitais; já os Municípios da Reserva são aqueles com população superior a 142.633 habitantes.

2011, p. 65), e com a ascensão da municipalização³⁰ no final da década de 70, que no Paraná “precedeu à implantação do Fundef, ou seja, a transferência para a esfera da responsabilidade municipal da pré-escola, das séries iniciais do Ensino Fundamental regular e supletivo e da Educação Especial se efetivou, especialmente, a partir de 1990” (SANTOS, 2003, p. 263), a Constituição Federal de 88, trouxe uma nova organização na distribuição das competências dos entes federados. Na compreensão de Afonso (1996 apud RIBEIRO et al 2019, p. 48):

A Constituição Federal de 1988 redistribuiu direitos e deveres para os Estados e Municípios, diminuindo o papel da União e elevando a competência dos municípios, que passaram a ser responsáveis pela implementação e avaliação de diversas políticas públicas, bem como gerar receitas para atender essa demanda.

A Constituição Federal, com o intuito de reduzir as adversidades que poderiam surgir aos municípios com essa nova demanda de atendimento, lembrando que muitos municípios possuem uma defasagem em relação a sua capacidade fiscal, em seu artigo 159, modificou os valores repassados para os Fundos de participação. Assim, de acordo com Massari e Abrantes (2015) apud RIBEIRO *et al.* 2019, p. 48):

o Fundo de Participação dos Municípios passaria a ser composto por 22,5% dos recursos arrecadados de IPI e de Imposto de Renda. Mais tarde, em 2007, a Emenda Constitucional nº 55 acrescentou 1% a esse percentual e, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 84, de 2 de dezembro de 2014, o Fundo de Participação dos Municípios teria um acréscimo de mais 1% desses impostos, resultando em 24,5% das arrecadações do IPI e do IR.

Os instrumentos normativos: Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), o Decreto-Lei nº 1.881/1981³¹ e a Lei Complementar nº 91/1997³², são responsáveis por definir os critérios utilizados na distribuição dos recursos financeiros para os municípios brasileiros. É válido ressaltar que a União possui autoridade para subordinar o repasse dos fundos relativos ao FPM, à sua situação de regularidade dos débitos ao Ente Federativo, com base no artigo 160 da CF. Veloso (2008) apud RIBEIRO et al., 2019, p. 49), considera ser necessário iniciar “uma discussão sobre

³⁰ Do pré-escolar, das séries iniciais do Ensino Fundamental regular e supletivo e da Educação Especial (SANTOS, 2003). A ideia de Municipalização do Ensino no Brasil vem de Anísio Teixeira e está associada à doutrina política e social da Constituição de 1946.

³¹ Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências.

³² Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.

os critérios de repartição do FPM, destacando o esforço tributário dos municípios, ao invés da utilização exclusiva dos critérios de população e renda, uma vez que o sistema vigente tem gerado distorções fiscais”.

Em face a política que regula a vinculação de recursos para o financiamento da educação brasileira, observamos que, apesar de termos um mecanismo econômico, que possibilita a execução das políticas públicas voltadas para a educação, é necessário revê-la, visto os problemas que ainda persistem, como a questão das desigualdades regionais, como salienta Costa (2013, p. 15):

É urgente a necessidade de revisar o regime de colaboração no financiamento da educação, uma vez que as desigualdades regionais só podem ser resolvidas com uma distribuição mais equitativa dos recursos, os Fundos implantados até o momento não foram eficazes para reduzir as desigualdades constadas desde a proposição do pacto federativo em vigor.

Alicerçada as questões expostas nesta seção, além de apresentar breve discussão em torno do Federalismo brasileiro, evidenciou-se a importância das transferências intergovernamentais aos municípios, como recurso de complementação financeira, ainda que haja municípios que a utilizem como um relevante recurso para a manutenção da máquina pública, assim como salientamos a necessidade de termos critérios coerentes na repartição dos fundos aos municípios, visto que há uma desigualdade no que se refere à capacidade fiscal entre os mesmos.

1.6 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: ASPECTOS HISTÓRICOS E LEGAIS.

Para fazermos um estudo sobre o financiamento da educação no Brasil, primeiramente temos que compreender a qual educação nos referendamos. Nesse sentido, a concepção que nos orienta refere-se à Educação Humanizadora, aquela capaz de superar a alienação, visto que o homem é um ser social. Face a isto, Ferreira e Bittar (2008, p. 636) acrescentam:

[...] que a educação tem, como um dos seus corolários, o processo de produção e reprodução de conhecimentos inerentes às mediações necessárias à práxis que resulta na humanização dos homens; e, por consequência, o conhecimento clássico acumulado historicamente pela humanidade é tomado como meio essencial e predominante da

ação educativa. Assim, o conhecimento humano – científico, tecnológico e cultural – constitui-se em elemento superestrutural engendrado nas múltiplas e contraditórias relações sociais que os homens estabelecem entre si e com a natureza durante o processo de realização das suas condições materiais e espirituais de existência.

Para que, de fato, a educação cumpra seu papel social, as políticas públicas, neste caso, as políticas de financiamento, são imprescindíveis, visto que representam um propósito de sociedade, em tese, expressam a ingerência do Estado para suprir as necessidades da sociedade, ou seja, os direitos constitucionalmente adquiridos. Por conseguinte, segundo Luhm (2018, p. 26):

A maneira como o financiamento da educação acontece, em qualquer período histórico, está relacionada a um projeto político destinado à sociedade que se pretende formar. Sendo assim, projeta-se o modelo de educação e como formará o homem que se pretende para essa sociedade, o financiamento será o meio para se chegar a esse fim. Por essa causa, o financiamento é um instrumento em disputa, principalmente se tratando de uma sociedade capitalista; e, é nessa organização estrutural que é preciso olhar o financiamento.

Neste âmbito, compreender como se desenrolou o processo de desenvolvimento da política para o financiamento da educação no Brasil, é de extrema importância, pois assim poderemos compreender as falhas ou acertos que podem levar a uma educação pública de qualidade. Por isso faremos um breve estudo do tema.

Historicamente, depreendemos o desenvolvimento das políticas voltadas para o financiamento da educação, a partir da década de 30, uma vez que este período “foi marcada por um processo de transformações estruturais no País, concentrando em si as ebulições políticas, sociais, econômicas e culturais que já vinham sendo gestadas desde o final do século XIX [...]” (BRAGA, 2018, p. 3). Nesse sentido, Cury (2007, p. 834) explana que

A situação começa a se alterar a partir da Revolução de 1930, especialmente com o processo sócio-político conducente à Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934. Ela estabeleceu, para todos os entes federativos, a gratuidade e a obrigatoriedade do (então) ensino primário, um Plano Nacional de Educação sob Diretrizes e Bases e uma vinculação porcentual para a educação advinda da arrecadação dos impostos. Tais constrangimentos se dão dentro de um capítulo próprio em que a educação é reconhecida como direito de todos (art. 150), sendo a sua oferta sujeita ao reconhecimento e fiscalização oficiais. Importa salientar os aspectos

do financiamento obrigatório. A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 156, assevera: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”.

Na Constituição Federal de 1934, temos a vinculação de recursos para a educação, onde, em seu artigo 149 é estabelecido a Educação como um direito de todos os cidadãos, assim como, nos artigos 156 e 157, são criados os fundos para o financiamento da educação. Isso se deve à influência direta do Manifesto dos Pioneiros³³ em 1932. A esse respeito, Braga (2018, p. 2) argumenta:

Nesse sentido, um dos elementos presentes no manifesto de 1932 é a questão das disputas em torno do financiamento público da Educação. Como o Estado brasileiro poderia suprir as suas crônicas carências de recursos educacionais que emperravam o progresso nacional? De que forma se daria a organização do financiamento da construção de escolas, assim como da formação e do pagamento de professores? De onde seriam captados esses recursos? Em que tipo de escolas eles poderiam ser alocados? Essas perguntas permeiam a obra e guiam os autores na construção de respostas, que culminam em um projeto de educação nacional com vistas ao desenvolvimento do País.

Contudo, em 1937, devido ao Golpe do Estado Novo³⁴, a Constituição Federal de 1934 foi invalidada. O Regime do Estado Novo durou de 1937 a 1945. Face a isso, na visão de Braga (2018, p. 5):

A Constituição do Estado Novo recuou em praticamente todos os pontos relativos à Educação que haviam sido conquistados na carta de 1934, como na questão da obrigatoriedade e garantia do acesso. Também concedeu benefícios e favorecimentos para as escolas particulares em detrimento das escolas públicas, uma vez que desobrigava os cofres governamentais de garantir a educação, ficando esta a cargo das famílias (art.º130). O compromisso assumido pelo Estado era o ensino profissionalizante para as classes mais baixas (art.º 129).

Já em 1946, com a promulgação da nova Constituição Federal, foram retomados partes e princípios da Constituição de 1934, “como a vinculação de

³³ Manifesto lançado em 1932 por um grupo de 26 educadores e intelectuais propondo princípios e bases para uma reforma do sistema educacional brasileiro. Redigido por Fernando de Azevedo, foi assinado entre outros por Anísio Teixeira, M. B. Lourenço Filho, Heitor Lira, Carneiro Leão, Cecília Meireles e A. F. de Almeida Júnior.

³⁴ O Estado Novo foi a terceira e última fase da Era Vargas. Durou de 1937 a 1945 e sucedeu, portanto, as fases do Governo Provisório (1930 a 1934) e do Governo Constitucional (1934 a 1937). A característica principal do Estado Novo era o fato de ter sido propriamente um regime ditatorial inspirado no modelo nazifascista europeu, então em voga à época. (FERNANDES, 2023)

impostos para o financiamento da educação como direito de todos, a distinção entre a rede pública e a privada, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário” (CURY, 2007, p. 837). Assim como, foi retomado o percentual da receita de impostos, “o qual se destinou a manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondente a 10% da União e 20% dos Estados, Distrito Federal e Municípios” (BARROS; MOREIRA, 2012, p. 196).

Em 1961, a partir da criação de uma lei específica para a educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), houve a definição dos recursos destinados à essa área. Essa lei definiu quais despesas seriam classificadas e quais não, no âmbito da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Nessa perspectiva, Sena (2010, p. 505) aponta:

A LDB de 1961 elevaria o patamar da União, de 10% para 12% (art. 92). Em 1967, com as Cartas do regime militar, a vinculação perdeu o *status* constitucional em 1967, e em 1969 foi limitada aos municípios (art. 59). Neste período, os impactos negativos da desvinculação foram evidenciados, entre outros, no campo acadêmico, por Araújo Melchior (1975) e, na esfera política, pelo senador João Calmon. Assim, no período da “abertura” política, já nos estertores do regime militar, foi aprovada, em 1983, a Emenda Calmon, que fixava (art. 176) a vinculação mínima de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino nos patamares de 13% para a União e 20% para os estados, DF e municípios. Com o advento da Constituição de 1988 foi consagrada a vinculação de recursos no art. 212, com a fixação de novos percentuais tendo em vista a alteração da estrutura tributária: 18% para a União e 25% para os demais entes federativos (o município ganhou este *status* na federação brasileira).

Com a tomada do poder por parte dos militares, através do Golpe Militar de 1964, a Constituição de 1946, sofreu várias emendas, “fosse para instaurar um novo sistema tributário, fosse para incrementar um centralismo econômico e político da União, revogando a vinculação para a educação” (CURY, 2007, p. 837). De acordo com Andrade (2002) apud BARROS; MOREIRA, 2012, p. 197-198), no período de 1964 a 1980:

O Brasil alcançou a colocação entre “as dez economias com maior Produto Interno Bruto (PIB) e era a economia mais industrializada do Terceiro Mundo”, contudo, se deu com a política de marginalização e empobrecimento ainda maior das classes populares. A intervenção estatal e a inflação, neste momento, são vistas como um problema a ser combatido, segundo a ideologia conservadora, na qual a economia brasileira é regulada pelos militares.

Reiteradamente o financiamento da educação sofreu mudanças, influenciado por organismos externos, e por um convênio entre o Brasil e os Estados Unidos, nomeado “MEC-USAID”³⁵. Como consequência desse convênio, muitas reformas foram instauradas, com destaque no ensino superior, de acordo com a Lei nº 5540/1968. Também tivemos um crescimento do setor privado.

Foi neste contexto que se implementa no Brasil a Lei nº 4440/1964, que dispõem sobre o Salário-Educação, sendo este um novo molde para o financiamento suplementar da educação, que perdura até hoje na legislação brasileira. De forma sucinta, o Salário-Educação é uma contribuição social obrigatória das empresas, sendo remetida unicamente, ao financiamento de ações voltadas ao desenvolvimento da Educação básica.

A partir da década de 1980, avanços na área educacional foram observados. Em 5 de outubro de 1988, foi instaurado no Brasil, a Nova Constituição, que afirmou, em seu artigo 6º, a educação como o primeiro dos direitos sociais. Na afirmação de Barros e Moreira (2012, p. 198):

A Constituição de 1988 estabeleceu ser de nível “obrigatório e gratuito” o ensino fundamental, com prioridades para a distribuição dos recursos. Estabeleceu também responsabilidade para os estados, Distrito Federal e Municípios, para criar mecanismos de financiamento do ensino.

Assim, a Educação Básica tornou-se um direito legal, sendo dever do Estado e da família em provê-lo. Também definiu as competências de cada ente federado em relação a suas responsabilidades de manutenção e financiamento no fornecimento da educação para a população. Conforme o artigo 211 da CF de 1988 (BRASIL, 1988, n.p), “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9394/96, da mesma forma, atribuiu as competências específicas de cada ente federado, em relação aos níveis de ensino, em seus artigos 9º, 10º e 11º (União, Estados, Municípios e Distrito Federal, respectivamente).

³⁵ Convênio MEC- USAID: Firmado entre o Ministério da Educação (MEC) do Brasil e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) para reformular o ensino brasileiro de acordo com padrões impostos pelos EUA. Para aprofundar sobre esse tema, pesquisar dentre outros: Leher (2013), Pina (2011).

Instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), foi regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e no Decreto nº 2.264, de junho de 1997, se reforça a adoção dos fundos no financiamento do sistema educacional. A esse respeito, Sena (2010, p. 508) ressalta:

O Fundef, como mecanismo de financiamento, representou, antes de mais nada, a junção num mesmo instrumento, das duas estratégias que apareceram separadas na Constituição de 1934: a vinculação de recursos de impostos e a política de fundos. [...] No caso do Fundef, propôs-se um fundo contábil, com conta única e específica, no âmbito de cada Estado, para organizar os recursos vinculados a partir de sua subvinculação. Às características de ambiguidade/hibridismo do financiamento da educação, mencionados por Velloso, soma-se outra no Fundef: como mecanismo operacional reunia um conjunto de fundos de âmbito estadual, que não se comunicavam, *mas, como programa, como política pública, constituiu uma política nacional*, com regras gerais válidas para todos os entes, entre as quais um valor nacional despendido por aluno e o compromisso de complementação por parte da União aos fundos que não o atingissem. Uma vez implementado como política de financiamento da educação, o Fundef induziu a adoção de outras políticas – habilitação dos docentes, capacitação dos agentes de controle social, elaboração de planos de carreira.

No ano de 2006, como substituto do FUNDEF, foi aprovada através da Emenda Constitucional nº 53, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, que “substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) com a intenção de estender a abrangência do fundo para todas as etapas e modalidades de educação básica” (SENA, 2019, p. 72).

O FUNDEB possuía vigência assegurada até o dia 31 de dezembro de 2020. Após essa data, o regime de cooperação ficaria extinto, podendo comprometer gravemente o financiamento da educação em todo país. Porém a PEC n. 15/2015³⁶ “propôs que o Fundeb fosse constitucionalizado e a sua discussão envolveu a sociedade brasileira por meio de audiências públicas em que se verificaram a

³⁶ Proposta de emenda à Constituição que determina mudanças para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

oportunidade da constitucionalização e os termos da proposta apresentada” (AMARAL EL AL, 2021, p. 3).

Após inúmeras mobilizações em prol da Manutenção do FUNDEB, em todo o país, a PEC foi aprovada na Câmara dos Deputados por ampla maioria e no Senado por unanimidade, sendo homologada no dia 26 de agosto de 2020 pelo Congresso Nacional, onde tornou-se a Emenda Constitucional n. 108 (EC-108), assim constitucionalizando o Fundeb. É imperativo ressaltar que a análise sobre os fundos para a educação, serão apresentados na próxima seção.

Em meio a transição do FUNDEF para FUNDEB, através da Lei nº 10.172 de janeiro de 2001, o Congresso aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE “tem um diagnóstico realista da educação nacional e estabelece metas aceitáveis para serem atingidas com vistas ao acesso, permanência e qualidade da educação” (CURY, 2007, p. 839), sendo que o FUNDEF, influenciou suas diretrizes gerais para o financiamento da educação básica pública. De acordo com Sena, (2010 p. 509), as diretrizes podem ser resumidas:

- vinculação de recursos (considerada a “primeira diretriz básica”);
- gestão de recursos por meio de fundos de natureza contábil, com contas específicas;
- alocação de recursos segundo as necessidades e compromissos de cada sistema, expressos pelo número de matrículas;
- equidade (fundada no conceito operacional de valor mínimo anual por aluno);
- adequação a um padrão mínimo de qualidade (fundada no conceito de custo-aluno-qualidade);
- centralidade do órgão administrativo responsável pela educação, não excludente da articulação com órgãos dos demais setores, para reunir competências, apoio técnico e recursos financeiros em áreas de atuação comum;
- promoção do autêntico federalismo em matéria educacional por meio do aprimoramento contínuo do regime de colaboração;
- transparência e controle social;
- sistemas de informação e avaliação;
- desburocratização e descentralização da gestão financeira;
- gestão democrática.

Ainda nesse contexto, destacamos que os planos são uma maneira de colocar em práticas as políticas públicas, assim “se a complexidade da realidade faz com que o plano não se realize tal como está ‘no papel’ cabe, neste caso, entender e explicar porque o plano não se concretizou, e proceder a sua revisão, retificação e aperfeiçoamento” (SENA, 2010, p. 509). Por isso é imprescindível que este esteja

integrado em um sistema legal, para que, caso seja necessário, seja feita alterações na lei.

Como vimos, foi a Constituição Federal de 1988, o grande ápice em relação aos avanços na educação brasileira, seja no direito à educação, como em assegurar seu financiamento. Contudo, esta mesma Constituição vem sofrendo danos em seu fundamento. Vemos isso ocorrer, por exemplo, através das várias emendas constitucionais que vêm sendo aprovadas após a implantação da CF de 1988, como é o caso da Emenda Constitucional nº 95, que limitou os gastos públicos.

1.7 OS FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO: FUNDEF, FUNDEB E FUNDEB PERMANENTE.

No Brasil, muito se tem discutido em torno do financiamento da educação. Através do financiamento podemos compreender qual sociedade se almeja, pois está intrinsecamente relacionada a um projeto político. Em face a isso, o financiamento torna-se um mecanismo de disputa, uma vez que está inserido em um sistema capitalista. Sobre isso Cury (2018, p. 1218) argumenta:

A trajetória das bases legais do financiamento da educação não é linear. Ela carrega consigo avanços e recuos, já que se insere dentro de contextos sócio-históricos diferenciados que fazem delas um processo e um produto socialmente construídos. Afinal, um bem social tornado direito, como é o caso da educação escolar, cujos benefícios indispensáveis são voltados para milhões de pessoas, não pode ficar ao sabor de iniciativas individualizadas. A trajetória exige metas, finalidades, contém princípios, objetivos e estratégias que dependem de um sistema de financiamento. Neste sentido, algum apoio financeiro sempre houve. O que altera seu desenho são seu tamanho e o conjunto histórico e institucional que o cerca.

Diante do exposto, compreender a dinâmica que rege o financiamento da educação é de extrema relevância. Nesse sentido, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um instrumento primordial de distribuição de recursos da educação. Contudo, Davies (2006, p. 754) chama a atenção:

Inicialmente, cabe ressaltar que este financiamento enfrentou, ainda enfrenta e provavelmente continuará enfrentando, com ou sem os fundos, problemas como as perdas provocadas pela inflação, a renúncia fiscal, a sonegação fiscal, a política fiscal/econômica, a não-

aplicação da verba legalmente vinculada pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade, as variadas interpretações adotadas pelos Tribunais de Contas sobre o cálculo das receitas e despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a extrema desigualdade de recursos disponíveis nas três esferas de governo e mesmo entre prefeituras de um mesmo estado.

A seguir, vamos iniciar nosso estudo a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sendo que este fundo serviu como base para uma reflexão em torno dos elementos que compuseram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF.

Aprovado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC/1995-2002), o FUNDEF constituiu um mecanismo de redistribuição dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, no âmbito de cada estado. A esse respeito Arretche (2004, p. 23-24) argumenta:

A Constituição Federal de 1988 definiu como concorrentes as competências na educação fundamental, estabelecendo apenas que esta deveria ser oferecida *preferencialmente* pelos governos municipais. Além disso, obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino. Neste caso, diferentemente da política de saúde, o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva, de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando, portanto, com recursos institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política. É por esta razão que, para alcançar um objetivo nacional – por exemplo, reduzir as assimetrias intra-estaduais de gasto no ensino fundamental e promover a valorização salarial dos professores –, o governo Fernando Henrique adotou como estratégia a aprovação de uma emenda constitucional, como o Fundef.

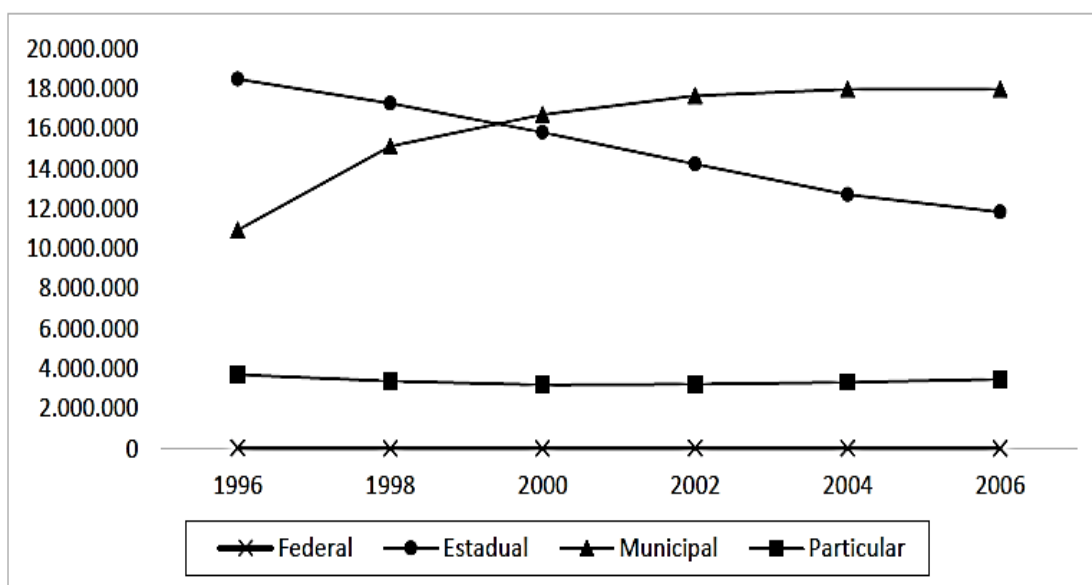
O FUNDEF foi sancionado no mesmo ano da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), neste âmbito, Cury (2018, p. 1242) elucida que:

Esta lei, para as políticas de financiamento do ensino fundamental, teve um impacto tão grande ou maior do que a própria LDB. Afinal, ela tange o pacto federativo e o sistema de financiamento do ensino obrigatório pela subvinculação, pelo controle dos recursos por meio

dos Tribunais de Contas e dos Conselhos de Acompanhamento e Fiscalização.

O FUNDEF teve um forte impacto no que se refere a oferta do ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios, assim, ascendendo o processo de municipalização³⁷ no Brasil, prevista também na LDB. Podemos verificar o aumento dessa responsabilidade, a partir das matrículas nos respectivos anos. De acordo com o gráfico a seguir, de 1996 a 2006, ocorreu um aumento expressivo nas matrículas ofertadas pela rede municipal, assim como, tivemos uma diminuição das matrículas na esfera estadual.

Gráfico 2 – Evolução da matrícula no Ensino Fundamental por esfera administrativa (1996 a 2006)



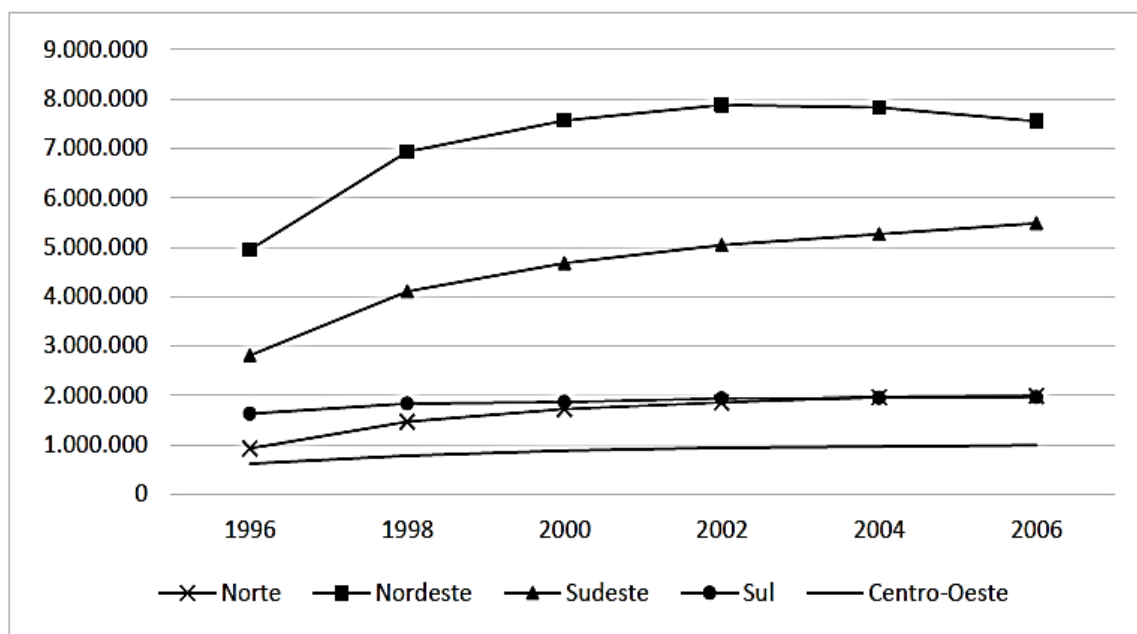
Fonte: Cavalcanti (2016, p. 153)

É imperativo ressaltar, que a transferência de matrículas da rede estadual para a municipal, foi um condicionante neste aumento relevante, principalmente nos primeiros anos. Com isso “consequentemente, comprometeu a qualidade da oferta, já que essa rápida expansão não foi acompanhada das condições adequadas, tanto em termos de infraestrutura das escolas quanto de pessoal docente (CAVALCANTI, 2016, p. 153).

³⁷ Para fins de nomenclatura, a palavra municipalização é utilizada para descrever o processo de transferência de funções do governo federal e estadual para o nível municipal, no âmbito educacional.

Dentro desse contexto, convém esclarecer que, do total de matrículas na rede pública de ensino, de 1996 a 2006, as Regiões Nordeste e Sudeste, são as responsáveis pelos maiores índices, como veremos no gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Evolução da matrícula municipal no Ensino Fundamental por regiões da federação (1996 a 2006)



Fonte: Cavalcanti (2016, p. 154)

Diante dessa nova realidade, sendo esta as atribuições legais em relação ao financiamento da educação básica, os municípios, tendo mais autonomia, viram-se frente a desafios concernentes, conforme Souza e Faria (2004, p. 931):

Participação no Regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; previsão da educação municipal, enquanto capítulo específico, na formulação de suas Leis Orgânicas (LOs); elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); constituição de seus Conselhos de Educação e também de Acompanhamento e Controle Social, dimensões a seguir tratadas.

Além disso, o que vemos ocorrer no processo de municipalização da educação no Brasil, é que este está sinalizado “por uma racionalidade econômico-financeira excludente, de inspiração neoliberal, torna-se difícil negar o caminho da descentralização como uma estratégia potencialmente capaz de facilitar o exercício da experiência democrática” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 936).

Em relação a estrutura do FUNDEF, este possuía vigência para 10 anos (1996 – 2006), sendo composto por 17 artigos, tendo natureza contábil. Seu objetivo era

assegurar, ao menos 60% dos recursos para despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e também, com o pagamento aos professores, sendo sua distribuição a partir do número de matrículas de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental, “o que desestimula os investimentos em educação de jovens e adultos (EJA), e tendo por base o Censo Escolar do MEC do ano anterior, critério que prejudica as redes que estão em crescimento (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 35). Nesse sentido, Davies (2006, p. 756-757) acrescenta:

O princípio básico do FUNDEF é o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o governo federal alegou ser suficiente para um padrão mínimo de qualidade, nunca definido, conquanto previsto na Lei n. 9.424. Embora o FUNDEF tenha sido uma iniciativa do governo federal, foi e é minúscula e decrescente (em termos percentuais e reais) sua complementação para os FUNDEFs estaduais que, formados por 15% de alguns impostos (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação e compensação financeira prevista na Lei Complementar n. 87/96) do governo estadual e dos municipais existentes em cada estado, não conseguem alcançar este valor mínimo.

Sob influência de organismos internacionais³⁸, o FUNDEF, quase não ofertou novos recursos para a educação brasileira, agindo apenas de forma distributiva, “em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da criação do Fundo, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais” (DAVIES, 2006, p. 756). Em Face a isso, o mesmo autor (2006, p. 757) ressalta:

Além de dar uma contribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda fez dos milagres que o FUNDEF é capaz de operar, o governo federal (tanto FHC quanto Lula) não cumpriu o artigo da lei do FUNDEF (n. 9.424), que estabelece o critério de cálculo do valor mínimo nacional, que serviria de base para o cálculo da complementação federal. Essa irregularidade, reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002 (Brasil, MEC, 2003). Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, a dívida

³⁸ De acordo com Dourado (2002, p. 238) “O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) configuraram-se como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira. No campo educacional, esses interlocutores, particularmente o Banco Mundial, revigoram a sua atuação no país a partir da década de 1980”. O autor também ressalta que “Das orientações gerais do Banco Mundial é possível depreender a prescrição de políticas educacionais que induzem as reformas concernentes ao ideário neoliberal, cuja ótica de racionalização do campo educativo deveria acompanhar a lógica do campo econômico, sobretudo, a partir da adoção de programas de ajuste estrutura” (DOURADO, 2002, p. 238-239).

do governo federal com o FUNDEF, tendo em vista a Lei n. 9.424, alcançará um valor em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006, pois, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório sobre as contas da União em 2004 (Brasil, TCU, 2005), a complementação deveria ter sido em torno de R\$ 5 bilhões só em 2004, não de R\$ 485 milhões, se o governo tivesse calculado o valor mínimo conforme manda a Lei n. 9.424. Com base nisso, podemos estimar que a complementação devida só no governo Lula terá alcançado R\$ 20 bilhões (4 x R\$ 5 bilhões), que, acrescidos aos R\$ 12,7 bilhões não aplicados pelo governo de FHC, totalizariam mais de R\$ 30 bilhões.

Com o intuito de substituir o FUNDEF, e teoricamente, sanar os problemas do financiamento da educação, o FUNDEB foi aprovado no ano de 2007, no então governo Lula (2003-2010), através da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, com vigência de 14 anos (2007-2020). Além de ser constituído por 49 artigos, passou a incluir toda a educação básica (educação infantil até o ensino médio, e Educação de Jovens e Adultos -EJA), assim como “incorpora na educação infantil e na educação especial matrículas na rede privada conveniada” (SENA, 2008, apud LUHM, 2018, p. 48).

Com a inserção do FUNDEB, mudanças ocorreram, contudo nem tudo passou por alterações. Os recursos continuaram sendo provenientes dos “Estados, DF, Município e a União complementando os fundos estaduais de determinados estados complementam os fundos estaduais de determinadas Unidades Federadas (UFs)” (CASTIONI et al, 2020, p. 85-86).

De natureza contábil, o FUNDEB foi criado na esfera de cada Estado e do Distrito Federal, tendo função distributiva, agrega todas as etapas e modalidades da educação básica³⁹. Possui vinte e sete fundos estaduais, com o objetivo de propiciar a universalização da educação básica, bem como valorização dos profissionais da educação, em prol da melhoria da qualidade do ensino. Em relação a sua aplicação, esta fica condicionada ao número de alunos matriculados na Educação Básica de acordo com dados do Censo Escolar informado no ano anterior pela própria rede de ensino.

³⁹ Com a LDB 9.394/96, a Educação Básica passou a ser estruturada por etapas e modalidades, sendo as etapas da Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental obrigatório de nove anos e Ensino Médio. Já as modalidades: Educação Especial, Educação do Campo, Educação Profissional, Educação de Jovens e Adultos, Educação Escolar Indígena, Educação Escolar Quilombola e Educação a Distância.

No que concerne aos recursos que passam a compor o fundo, há a ampliação da vinculação e porcentagem, de 15% para 20%, sobre os impostos, conforme vemos no quadro a seguir:

Quadro 03 – Fontes de Recursos do FUNDEB

Estados e DF	<p>20% sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quota estadual (QE) do ICMS (Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação); <ul style="list-style-type: none"> • FPE; • Quota estadual IPI-Exportação; • Imposto sobre transmissão de <i>causa mortis</i> e doação (ITCMD); • Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).
Municípios	<p>20% sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quota municipal do ICMS (QM-ICMS) • Fundo de Participação dos Municípios (FPM); • Quota municipal IPI-Exportação (10% do IPI); • Imposto Territorial Rural (ITR) – cota municipal.
União	<ul style="list-style-type: none"> • Complementa o valor do Fundeb, no caso de o valor-aluno no Estado ser inferior ao valor mínimo definido nacionalmente; • O valor da complementação da União obedecerá ao seguinte cronograma: 2 bilhões de reais, no primeiro ano; 2,85 bilhões de reais, no segundo ano; 3,7 bilhões de reais, no terceiro ano; 4,5 bilhões de reais, no quarto ano e, no mínimo, 10% do total de recursos do fundo (considerando as contribuições dos estados, DF e municípios). Obs.: A União não poderá utilizar recursos do salário-educação em sua complementação nem se valer de mais de 30% dos recursos constitucionalmente vinculados ao ensino para essa mesma finalidade.

Fonte: Pinto e Adrião (2006, p. 40).

É válido destacar que, com relação aos recursos do FUNDEB, além dos impostos citados no quadro anterior, há 20% das compensações financeiras relativas às perdas ocasionadas pela Lei Kandir⁴⁰ (PINTO; ADRIÃO, 2006).

Como já explanado anteriormente, o FUNDEF possibilitou que ocorressem novos conhecimentos em torno do financiamento da educação. A partir dele, análises

⁴⁰ Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

foram realizadas com o propósito da criação de um novo fundo (FUNDEB). Alguns elementos foram mantidos, como sua natureza contábil ou a complementação da União, por exemplo. Por outro lado, outros elementos precisaram ser modificados para uma melhor aplicação do fundo. De acordo com Sena (2008, p. 322-324) entre os aspectos que promoveram avanços temos:

- todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo de financiamento (a inclusão das creches não estava prevista na proposição enviada pelo Poder Executivo e ocorreu com a ampla mobilização da comunidade educacional, particularmente do denominado movimento Fraldas Pintadas e do compromisso assumido pelo Congresso Nacional);
- a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária, e nunca respeitada pelos governos do período, foi constitucionalizada (no mínimo 10% dos recursos dos fundos) e representa o maior avanço do novo modelo, vitória obtida no Congresso Nacional, que inclusive reconstituiu na lei regulamentadora o texto da EC n. 53/06, uma vez que a Medida Provisória – MP – n. 339/06 havia retirado a expressão “no mínimo”;
- a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União;
- a preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional dos conselhos de acompanhamento e controle social, com base no aproveitamento de proposições elaboradas e aprovadas no âmbito da Câmara dos Deputados, ainda no período do Fundef (substitutivos ao Projeto de Lei n. 241/99, do qual foram relatores os deputados Gastão Vieira, na Comissão de Educação, e Fátima Bezerra, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania). Assim, foram criados impedimentos para que parentes de autoridades integrem os conselhos, foi reforçada sua autonomia, vedado o exercício da presidência por representante do órgão controlado e facultada, na esfera municipal, a transformação do conselho em câmara do conselho municipal de educação. Foram ainda expressamente previstas a indicação pelos sindicatos e a eleição pelos pares;
- possibilidade de litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos estaduais e o federal;
- previsão de que também os registros contábeis e demonstrativos referentes às despesas realizadas estejam permanentemente à disposição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACs – e dos órgãos de controle interno e externo;
- previsão da fixação em lei de piso salarial profissional nacional para o magistério;
- cômputo das matrículas, para recebimento dos recursos do fundo, tendo como critério obrigatório o atendimento ao âmbito de atuação prioritária, isto é, à função própria (educação infantil e ensino fundamental, para os municípios, e ensino médio e ensino fundamental, para os estados);
- a exemplo da Lei que aprovou o PNE, a Lei do Fundeb prevê (artigo 30, VI) avaliações periódicas e um prazo para realização da primeira avaliação da lei (até 2008);

- previsão da realização, no prazo de cinco anos, de fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica, com representantes das esferas federativas, trabalhadores, pais e alunos (artigo 35, Lei do Fundeb), além da garantia de participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade (artigo 38, parágrafo único);
- no plano conceitual, a consolidação da proposta de educação no campo como substitutivo à “escola rural”.

Embora reconheçamos que tivemos avanços com a implementação deste novo fundo, algumas questões contestáveis, precisam ser debatidas, uma delas se refere ao fato de que, assim como o FUNDEF, o FUNDEB não incorporou as regras de financiamento para o ordenamento da CF, mantendo nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Nesse sentido, Davies (2006, p. 762-763) acrescenta:

A principal fragilidade do FUNDEB, assim como a do FUNDEF, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo, que não é tão significativo assim, como veremos adiante. O que é mais grave ainda é que [...] para o FUNDEB, podemos prever que ele prejudicará milhares de municípios (2.185 no caso do FUNDEF em 2002) com população menor e, portanto, receita própria (IPTU, ISS, ITBI) ínfima e mais dependentes do FPM, que tenderão a perder com o FUNDEB.

Ainda nesse contexto, o antigo fundo era destinado exclusivamente para o ensino público, mas no FUNDEB incorporou-se, tanto na educação infantil, quanto na educação especial, matrículas da rede privada conveniada. Podemos citar também o financiamento em uma perspectiva de custo, ou seja, “são ampliadas as categorias etapas, modalidades, tipos de estabelecimento, incluindo a jornada, sobre as quais incidem as ponderações” (SENA, 2008, p. 325). Conforme o mesmo autor (SENA, 2008, p. 325):

As ponderações são elementos para a captação de recursos, mas, segundo esse dispositivo, o gasto é livre, isto é, pode-se captar por uma etapa ou modalidade e gastar em outra. Mais do que isso, pode-se, no limite, captar determinado valor pela matrícula pública e aplicá-la na conveniada, e vice-versa. As ponderações podem até orientar, mas não vinculam os gastos. Esse dispositivo, aliás, torna totalmente inócua a regra do artigo 8º, § 5º, da referida lei, o qual prevê que as

eventuais diferenças de valor por aluno/ano entre instituições públicas e privadas sejam aplicadas na infra-estrutura da rede pública.

Como explanado até o momento, o FUNDEF/FUNDEB foram criados com intuito de fortalecer o financiamento da educação brasileira e, apesar da problemática que envolve estes fundos, podemos dizer que, enquanto efeito redistributivo, buscaram propiciar a redução das desigualdades entre os estados brasileiros, garantindo maior expectativas de recursos para dar continuidade às políticas voltadas para a educação.

Contudo, a priori, ainda há questões que precisam ser superadas. E com a aproximação do fim da vigência do FUNDEB (2020), ascendeu no país, uma nova discussão em torno de um fundo permanente. Para compreendermos como se deu essa nova fase do financiamento educacional, temos que contextualizar o processo que o envolve.

O Brasil, assim como muitos países, está atravessando por uma crise econômica sem precedentes. Para sanar as adversidades causadas por essa problemática, o governo, inicialmente com o Presidente Michel Temer (2016 – 2018) e posteriormente com o Presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) adotou medidas drásticas, como a Reforma da Previdência e a EC nº 95 (PEC dos Gastos), como também medidas consideradas autoritárias e inconstitucionais.

Além desse fato, o país vive submerso em uma pandemia causada pelo SARS-CoV-2 ou Coronavírus. Segundo Amaral et al., (2021, p. 1), esta situação se fez presente a partir de “fevereiro/março de 2020, e estávamos, então, no início do segundo ano do governo Bolsonaro. Em janeiro de 2021, no Brasil, o coronavírus já havia contaminado quase 8 milhões de pessoas e o número de mortes ultrapassou 200.000”.

Iniciada no ano de 2015, é neste cenário, que se deu a discussão em torno do novo fundo, a Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2015 (PEC nº 15/2015) que tornaria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permanente e, também o Projeto de Lei nº 4372, de 2020 (PL nº 4372/2020), que efetivaria a regulamentação do Fundo.

Se houve um consenso durante as discussões em torno da manutenção deste fundo, este se deu devido ao fato de que, sem estes recursos, muitos municípios não

teriam condições financeiras de manter suas políticas voltadas para a educação, principalmente devido ao número de alunos resultar em uma baixa arrecadação. Podemos citar como exemplo, também, a disparidade que ocorreria em relação ao Valor Aluno Ano (VAA), que, no entendimento de Castioni *et al.* (2020, p. 90):

Sem o Fundeb, os valores máximos e o mínimo em cada UF variam de 375% a 4.035%. Com o Fundeb, as disparidades intraestaduais reduzem-se à variação de 24% a 411%. Nos Estados beneficiados com a complementação da União ao Fundeb, a variação entre o menor e o maior VAA_total diminuiriam de 92,9% sem a complementação para 7,6% com a complementação.

Em prol da constitucionalização do FUNDEB, debates públicos ocorrem no país, envolvendo toda a sociedade brasileira, por intermédio de audiências públicas. No entanto, em 2019 e 2020, o atual governo, através do Ministério da Educação, desconsiderou a discussão realizada, uma explicação para isso seria “o fato é que os grupos que assumiram o Governo Federal eram contrários à continuidade dessa política pública de subvinculação de recursos constitucionais” (AMARAL *et al.*, 2021, p. 3).

Apesar dos esforços do governo em minar o FUNDEB, este foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado, sendo homologado no dia 26 de agosto de 2020, através do Congresso Nacional, convertendo-se em Emenda Constitucional (EC nº 108), assim o FUNDEB foi constitucionalizando (designado como FUNDEB Permanente).

O FUNDEB Permanente ensejou mudanças assertivas que proporcionaram benefícios para o sistema de financiamento da educação. Conforme Amaral *et al.* (2021, p. 6) podemos citar:

- O aumento da complementação da União de 10% para 23%, com recursos novos preservando o Salário-Educação;
- A constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para qualidade adequada da educação e como mecanismo de controle social, melhoria da gestão, segurança jurídica, fazendo avançar a justiça federativa no Brasil;
- A incorporação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) como política de avaliação que inclui, mas supera as avaliações de larga escala;
- Sua distribuição pelo sistema híbrido – por meio do Valor Aluno Ano dos Fundos (VAAF) e Valor Aluno Ano Total (VAAT) – sendo mais equitativo, mas sem desestruturar grandes redes públicas do Norte e Nordeste do país;

- A destinação de pelo menos 70% dos recursos à remuneração dos profissionais da educação básica, de forma a valorizar todos os profissionais da educação;
- Proibição do desvio dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para o pagamento de aposentadorias; e
- Uso do recurso público exclusivamente para a educação pública

Em contrapartida, assim como no FUNDEF e FUNDEB, no FUNDEB Permanente há alguns pontos contemplados, que não contribuem para possibilitar o que prevê a CF de 1988, que é a educação de qualidade para todos. Em face a isso, Amaral *et al.* (2021, p. 5-6) esclarece:

Apesar de ter sido uma vitória da sociedade brasileira, o documento apresenta aspectos que limitam as possibilidades de cumprimento do direito à educação de qualidade para todos, ao prever uma complementação da União ainda insuficiente para que seja implantado um valor Custo-Aluno Qualidade (CAQ), que possa realmente provocar uma verdadeira “revolução” educacional no Brasil. Também a sua implementação, até o ano de 2026, é um prazo muito longo, que impedirá o pleno cumprimento das metas do PNE (2014–2024). Além disso, a emenda vinculou parte dos recursos financeiros a condicionalidades, como melhoria de gestão, melhoria da aprendizagem, evolução em indicadores a serem definidos etc. Esse tipo de vinculação contraria o que se pode considerar os princípios de uma política de fundos que foram estabelecidos por Anísio Teixeira em “Bases Preliminares para o Plano de Educação Referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário”, artigo publicado em 1962 (TEIXEIRA, 1962): amenizar a desigualdade econômica e cultural existentes entre os municípios brasileiros; e fixar um “custo-padrão” da educação que deveria ser financiada com recursos financeiros da União, estados, Distrito Federal e municípios.

O direito à educação, está intrinsecamente ligado a um adequado sistema de financiamento. Neste sentido, os fundos (FUNDEF, FUNDEB e FUNDEB Permanente) representam o avanço nas políticas voltadas para esse fim. Apesar de conterem aspectos problemáticos no que se refere a sua aplicabilidade, a partir destes fundos, o país conseguiu manter as políticas públicas para a educação, ainda que tenhamos muito a avançar em relação à promoção de um ensino de qualidade.

No próximo capítulo estaremos abordando o objeto de pesquisa deste estudo, sendo este o financiamento da educação pública no município de Toledo/PR no período de 2013 a 2020. Procurando contribuir no entendimento do objeto de pesquisa deste estudo, no primeiro capítulo, abordamos temas que dialogam entre si,

pois se faz necessário compreender as políticas públicas a partir da sua relação com a política econômica.

2 FINANCIAMENTO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO EM TOLEDO.

É... A gente quer viver pleno direito
A gente quer viver todo respeito
A gente quer viver uma nação
A gente quer é ser um cidadão
(Gonzaguinha)

Este capítulo tem como intento, analisar o financiamento da educação básica no município de Toledo. Para isso serão analisadas as Receitas e Despesas Orçamentárias do referido município, no período de 2013 a 2020. Assim como, examinaremos as despesas com o financiamento da educação municipal, a partir da análise das Receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), com o FUNDEB e com a Função Educação. Contudo, primeiramente vamos buscar apresentar, de forma geral, alguns indicadores sociais, econômicos e educacionais do município de Toledo, por entender que existe relação entre esses aspectos e a relevância de abranger o todo para compreender as particularidades (LUHM, 2018).

O município de Toledo localiza-se na região Sul do Brasil, no estado do Paraná, situado no terceiro planalto paranaense. Toledo limita-se ao Norte com Maripá e Nova Santa Rosa; ao Sul com Santa Tereza do Oeste e São Pedro do Iguaçu; a Leste com Assis Chateaubriand, Tupãssi e Cascavel; a Oeste com Quatro Pontes, Marechal Cândido Rondon e Ouro Verde do Oeste.

Figura 2 – Localização do Município de Toledo/PR em destaque (vermelho) no Mapa do Estado do Paraná:



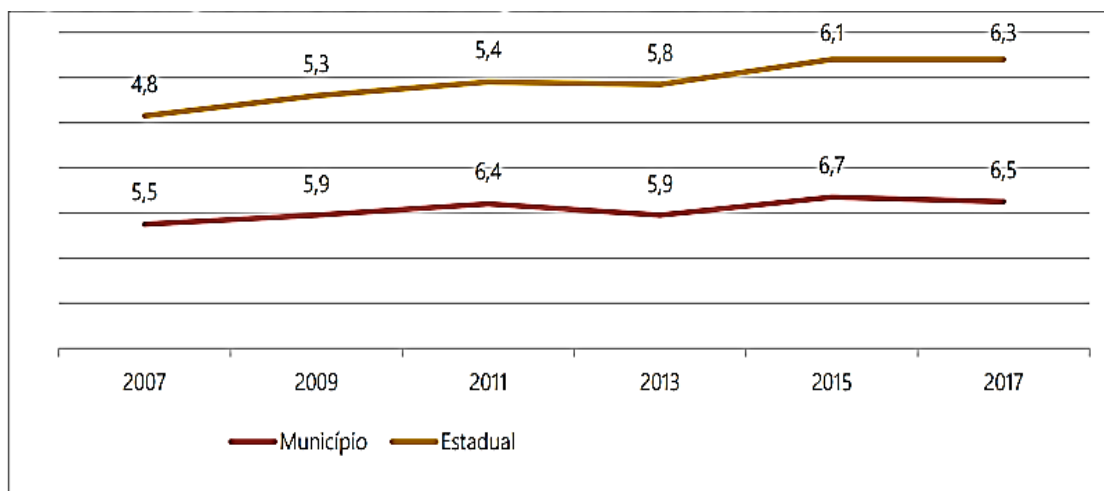
Fonte: Ipardes (2021)

Figura 3 – Limites do Município

Fonte: Ipardes (2021)

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), Toledo possui uma área territorial de 1.196,756 km, 0,60% do território paranaense e uma população estimada de 144.601 pessoas - 2021, 1,25% da população do Paraná, e faz parte do grupo de 324 municípios brasileiros (5,8% do total de 5.570 municípios) com população superior a 100 mil habitantes. Tais municípios concentram mais da metade da população brasileira (57,4%) o equivalente a 120,7 milhões de habitantes (BRASIL/IBGE, 2019).

Em relação à Educação, possui uma taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010), de 98,8%. Tendo como nota do IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) no ano de 2019, 6,7, apresentando um aumento em relação a nota do ano anterior (2017 – 6,5).

Gráfico 4 – Evolução do IDEB de Toledo e Estadual – 4º Série/5º Ano

Fonte: Toledo (2019, p. 143)

No que diz respeito a Economia, possui um PIB per capita de R\$ 44.448,08 (2018). Sendo que, de acordo com o IPARDES (2023), no período de 2014 a 2018, o Produto Interno Bruto Municipal, foi de 1%, em relação ao Estado do Paraná, o qual faz parte. O Município de Toledo em “relação aos seus aspectos socioeconômicos apresenta a produção agrícola e a pecuária, a indústria e o comércio como elementos importantes do desenvolvimento do Município”⁴¹.

Conforme informações disponibilizadas no Portal do Município, Toledo possui uma economia Agroindustrial e Tecnológica, sendo que ocupa o 1º lugar em valor bruto da agropecuária (VBP) do Paraná - R\$ 2.689.201.231,78 (2019); 3º lugar em valor adicionado bruto da agropecuária (VBA) do Paraná (2018); 2º lugar na Piscicultura Comercial do Paraná, possui 2.608 estabelecimentos rurais; ocupa o 1º lugar em rebanho suíno do Paraná; 1º lugar em plantel de frango de corte do Paraná; 5º maior produtor de leite do Paraná, produção de 84 milhões de litros/ano.

Ainda, de acordo com o Portal do Município, está em 3º lugar em índice de desenvolvimento humano (IDH) entre as 10 maiores cidades do Paraná. Já em relação aos municípios do Brasil, está em 57º posição. Ocupa o 18º lugar em arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do Paraná (2019). É a 5º melhor cidade e 32º lugar entre os melhores municípios do Brasil para se investir/categoria agropecuária, segundo a Urban Systems (2020) e 2º

⁴¹ Informação obtida através do Plano Municipal de Educação de Toledo.

posição estadual no ranking do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e 7ª posição nacional (2018).

Ainda ocupa o 1º lugar em Parque Industrial do Oeste do Paraná. Toledo abriga grandes empresas como: BRF, o maior frigorífico do estado e da América Latina; Fiasul, indústria têxtil que atende o mercado nacional e países da Europa e América do Sul; Prati-Donaduzzi, uma das maiores indústrias no setor de medicamentos genéricos do Brasil. Biopark, parque tecnológico constituído de um “ecossistema sinérgico que reúne pessoas, empresas e centros de pesquisa e inovação, com o objetivo de gerar desenvolvimento”.

A seguir, abordaremos os dados orçamentários, a partir do fluxo de receitas e despesas do Município de Toledo no período de 2013 a 2020.

2.1 MOVIMENTAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS 2013 – 2020 – MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR

A presente seção tem por objetivo, apresentar o fluxo de receitas e despesas do município de Toledo/PR no período de 2013 a 2020. A priori, realizamos a coleta dos dados no Portal do Município, que são disponibilizados com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que trata da regulamentação do acesso às informações.

2.1.1 Fluxo das Receitas e Despesas 2013-2020:

Nesta seção faremos uma análise da evolução das receitas e despesas do município de Toledo. No que diz respeito à evolução das receitas vamos analisá-las quanto à categoria econômica e no caso das despesas vamos analisá-las quanto à categoria econômica, ao Grupo de Natureza de Despesa e de acordo com a Classificação Funcional (Despesas por Funções). Utilizamos como fonte de informações o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (Balanço Orçamentário) e o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção.

Estes Relatórios e demonstrativos estão disponíveis no Portal da Transparência do Município (Relatórios Legais. Relatório Resumido da Execução Orçamentária). Os valores orçamentários liquidados de todos os anos foram ajustados

monetariamente para janeiro de 2022, com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE⁴²), desconsiderando a desvalorização sofrida pela moeda decorrente da inflação no período, conforme metodologia recomendada por Amaral (2012).

2.1.2 - Análise das receitas

Conforme o Manual Técnico de Orçamento (2020), publicado pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2020, p. 15), as receitas públicas são “ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado [União, Estados e Municípios], que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias”.

As Receitas são os recursos financeiros que ingressam durante um determinado exercício e se constituem em instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas. São os recursos utilizados “pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade” (BRASIL, 2020, p. 16). Quanto à categoria econômica, as receitas classificam-se em Receitas Correntes e Receitas de Capital.

Na Tabela 1 apresentamos a evolução das Receitas do município de Toledo/PR., de acordo com a categoria econômica, no período de 2013 a 2020.

⁴² De acordo com Amaral (2012) o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é o índice oficial que mede a inflação no Brasil desde 1999. Tal índice é utilizado como deflator para que os valores monetários possam ser comparados ao longo do tempo. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mensura mensalmente tal índice. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulga em seu sítio (Ipea Data) os valores mensais do IPCA.

Tabela 1 – Evolução das Receitas do município de Toledo, inclusive receitas intraorçamentárias, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013-2020. (Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA 2022).

Ano	Receitas Correntes [1]	Receitas de Capital [2]	Total Receitas [3]	% [1/3]	% [2/3]	% [1+2]/3
2013	479.020.454	18.689.351	497.709.806	96,24%	3,76%	100%
2014	503.783.832	12.241.824	516.025.656	97,63%	2,37%	100%
2015	527.866.837	21.491.814	549.358.651	96,09%	3,91%	100%
2016	574.286.601	32.705.791	606.992.392	94,61%	5,39%	100%
2017	612.446.497	23.280.215	635.726.712	96,34%	3,66%	100%
2018	624.313.977	20.494.388	644.808.365	96,82%	3,18%	100%
2019	672.515.678	23.924.763	696.440.440	96,56%	3,44%	100%
2020	713.265.508	17.690.445	730.955.952	97,58%	2,42%	100%
Δ 2013- 2020	48,90%	-5,34%	46,86%	96,48%	3,52%	100%
TOTAL 2013-2020:	4.707.499.383	170.518.591	4.878.017.974			

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados obtidos de Toledo. Prefeitura Municipal (2021).

O total das Receitas do município (Receitas Correntes e Receitas de Capital) apresentou um crescimento, em termos reais, de 46,86%: evoluiu de R\$ 497.709.806 milhões em 2013 para R\$ 730.955.952 milhões em 2020. As Receitas Correntes, representaram, em média, 96,48% e as Receitas de Capital representaram 3,52% do total das Receitas do município no período de 2013 a 2020. Nesse mesmo período, as Receitas Correntes cresceram 48,90% e as receitas de Capital apresentaram um decréscimo de 5,34%.

As Receitas Correntes, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento (BRASIL, 2020, p. 15), são provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Receita Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Receita Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes) e demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas Correntes).

Na Tabela 2 apresentamos a Evolução Discriminada das Receitas Correntes em valores reais e na Tabela 3 apresentamos a Evolução Discriminadas das Receitas Correntes em termos percentuais.

Tabela 2 – Evolução das Receitas Correntes discriminadas, inclusive intraorçamentárias, do município de Toledo/PR. No período de 2013-2020. (Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA 2022).

ANO	TRIBUTÁRIA	CONTRIBUIÇÕES	RECEITA PATRIMONIAL, AGROPECUARIA, INDUSTRIA E SERVIÇOS	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	TOTAL
2013	94.854.795	78.326.021	18.313.159	253.838.289	33.688.191	479.020.454
2014	108.012.865	80.933.741	33.559.923	255.856.410	25.420.892	503.783.832
2015	110.093.567	84.381.724	41.876.728	266.695.362	24.819.456	527.866.837
2016	115.672.967	104.648.284	49.412.407	277.231.468	27.321.475	574.286.601
2017	127.392.328	116.145.081	43.882.769	294.658.539	30.367.779	612.446.497
2018	149.746.151	113.278.453	35.869.615	310.166.470	15.253.289	624.313.977
2019	158.641.220	120.339.089	55.260.763	321.826.106	16.448.500	672.515.678
2020	168.032.155	126.354.369	57.390.783	344.397.687	17.090.513	713.265.508
Δ 2013- 2020	77,15%	61,32%	213,39%	35,68%	-49,27%	48,90%

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados obtidos de Toledo. Prefeitura Municipal (2021).

No período de 2013 a 2020 o total das receitas correntes evoluiu de R\$ 479.020.454 milhões, em 2013, para R\$ 713.265.508 milhões, um crescimento de 48,90%. Em termos financeiros, as receitas provenientes da exploração do patrimônio estatal (Receita Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Receita Agropecuária, Industrial e de Serviços) foram as receitas que apresentaram maior crescimento no período de 2013 a 2020 (213,39%). Por outro lado, as Transferências Correntes, do governo federal e estadual, apresentaram um crescimento inferior (35,68%).

Tabela 3 – Receitas Correntes discriminadas, inclusive intraorçamentárias, do município de Toledo/PR no período de 2013 a 2020 em termos percentuais. (Percentuais corrigidos pelo IPCA 2022).

ANO	TRIBUTÁRIA	CONTRIBUIÇÕES	RECEITA PATRIMONIAL, AGROPECUARIA, INDUSTRIAL E SERVIÇOS	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	TOTAL
2013	19,80%	16,35%	3,82%	52,99%	7,03%	100%
2014	21,44%	16,07%	6,66%	50,79%	5,05%	100%
2015	20,86%	15,99%	7,93%	50,52%	4,70%	100%
2016	20,14%	18,22%	8,60%	48,27%	4,76%	100%
2017	20,80%	18,96%	7,17%	48,11%	4,96%	100%
2018	23,99%	18,14%	5,75%	49,68%	2,44%	100%
2019	23,59%	17,89%	8,22%	47,85%	2,45%	100%
2020	23,56%	17,71%	8,05%	48,28%	2,40%	100%
% médio 2013-2020	21,77%	17,42%	7,02%	49,56%	4,22%	100%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020).
Elaboração deste estudo.

A tabela 3 revela que a maior parte das Receitas Correntes do município de Toledo/PR resultaram das Transferências Correntes (transferências dos governos federal e estadual ao município destinadas ao pagamento de despesas correntes) e da arrecadação tributária (Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria). No período de 2013 a 2020, as Transferências Correntes representaram, em média, 49,56% e a arrecadação tributária representou 21,77% do total das Receitas Correntes. Essas duas fontes de receitas somadas representaram, em média, 71,33% do total das Receitas Correntes de 2013 a 2020. Entretanto, as Transferências Correntes, proporcionalmente em relação ao total das Receitas Correntes, apresentam uma queda: de 52,99% em 2013 para 48,28% em 2020. As Receitas Correntes resultantes da arrecadação tributária (Receita Tributária) apresentaram um crescimento proporcional em relação ao total das Receitas Correntes, evoluíram de 19,80% em 2013 para 23,56% em 2020.

Na Tabela 4, abaixo, apresentamos a evolução discriminada das Receitas de Capital do município. As Receitas de Capital, de acordo com o Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2020) são as provenientes de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas (Operações de Crédito); da conversão, em espécie, de bens e direitos (Alienação de Bens); do recebimento de recursos de outras pessoas de direito público ou privado (Transferências de Capital e Amortização de Empréstimos), quando destinados a atender Despesas de Capital; das demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas de Capital) e, ainda, quando ocorrer, do superávit do Orçamento Corrente.

Tabela 4 – Evolução das Receitas de Capital discriminadas, inclusive intraorçamentárias, do município de Toledo/PR no período de 2013-2020. (Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA 2022).

ANO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	ALIENAÇÃO DE BENS	AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	TOTAL
2013	13.447.632	270.373	0	4.971.346	18.689.351
2014	2.787.647	393.792	0	9.060.384	12.241.824
2015	16.723.297	318.068	0	4.450.450	21.491.814
2016	18.726.096	2.655.465	0	11.324.231	32.705.791
2017	4.668.053	609.190	0	18.002.973	23.280.215
2018	2.423.633	1.970.031	0	16.100.724	20.494.388
2019	13.568.065	833.733	0	9.522.964	23.924.763
2020	6.842.078	748.440	0	10.099.927	17.690.445
Δ 2013-2020	-49,12%	176,82%	0,00%	103,16%	-5,34%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020).
Elaboração deste estudo.

No período de 2013 a 2020 o total das Receitas de Capital apresentou uma queda de 5,34%: de R\$ 18.689.351 milhões, em 2013, para R\$ 17.690.445 milhões, em 2020. A maior parte das Receitas de Capital resultaram de Operações de Crédito e das Transferências de Capital (transferências dos governos federal e estadual destinadas a investimentos, para custear despesas de capital).

A Tabela 4 revela que no período de 2013 a 2020, as receitas resultantes de Transferências de Capital (transferências dos governos federal e estadual), apresentaram um crescimento de 103,16%: de R\$ 4.971.346 milhões, em 2013, para R\$ 10.099.927 milhões, em 2020. Nesse mesmo período, as receitas resultantes de Operações de Crédito (internas e externas) decresceram de R\$ 13.447.632 milhões para R\$ 6.842.078 milhões, uma queda de 49,12%, em termos financeiros.

Na Tabela 5 apresentamos a evolução discriminada das operações de créditos internas (contratadas em moeda nacional) e externas (contratadas em moeda estrangeira: Dólar dos EUA).

Tabela 5 – Evolução das Operações de Crédito Internas e Externas do município de Toledo/PR no período de 2013-2020. (Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA 2022).

ANO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO (R\$)			OPERAÇÕES DE CRÉDITO (%)		
	INTERNAS [1]	EXTERNAS [2]	TOTAL [3]	INTERNAS [4] = [1/3]	EXTERNAS [5] = [2/3]	TOTAL [4] + [5]
2013	0	13.447.632	13.447.632	0,00	100,00	100
2014	2.787.647	0	2.787.647	100,00	0,00	100
2015	1.866.368	14.856.929	16.723.297	11,16	88,84	100
2016	3.276.782	15.449.313	18.726.096	17,50	82,50	100
2017	4.668.053	0	4.668.053	100,00	0,00	100
2018	2.423.633	0	2.423.633	100,00	0,00	100
2019	13.568.065	0	13.568.065	100,00	0,00	100
2020	6.842.078	0	6.842.078	100,00	0,00	100
TOTAL 2013- 2020	35.432.626	43.753.874	79.186.500	44,75	55,25	100
Δ 2013- 2020	-	-100,00%	-49,12%			

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração deste estudo.

No período de 2013 a 2020 ocorreu um decréscimo de 49,12% das operações de crédito. Nesse período foram contratados R\$79.186.500 milhões em empréstimos, sendo R\$ 43.753.874 milhões em moeda estrangeira e R\$ 35.432.626 milhões em moeda nacional. As operações de crédito em moeda estrangeira representaram nesse período, em média, 55,25% do total dos empréstimos contratados e as operações de crédito em moeda nacional representaram, em média, 44,75%.

Na tabela 6, abaixo, apresentamos as Receitas de Capital discriminadas em termos percentuais.

Tabela 6 – Receitas de Capital (discriminadas) do município de Toledo/PR no período de 2013 a 2020 em termos percentuais. (Percentuais corrigidos pelo IPCA 2022).

ANO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	ALIENAÇÃO DE BENS	AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	TOTAL
2013	71,95%	1,45%	0,00%	26,60%	100%
2014	22,77%	3,22%	0,00%	74,01%	100%
2015	77,81%	1,48%	0,00%	20,71%	100%
2016	57,26%	8,12%	0,00%	34,62%	100%
2017	20,05%	2,62%	0,00%	77,33%	100%
2018	11,83%	9,61%	0,00%	78,56%	100%
2019	56,71%	3,48%	0,00%	39,80%	100%
2020	38,68%	4,23%	0,00%	57,09%	100%
% Médio 2013-2020	44,63%	4,28%	0,00%	51,09%	100%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração deste estudo.

No período de 2013 a 2020, as Operações de Crédito representaram, em média, 44,63% e Transferências de Capital, (transferências dos governos federal e estadual) representaram, em média, 51,09% do total das Receitas de Capital. Ocorreu no período, uma retração em termos proporcionais, das Receitas resultantes de Operações de Crédito de 71,95% em 2013 para 38,68% em 2020, as Transferências de Capital, em termos proporcionais, evoluíram de 26,60%, para 57,09 no mesmo período, em relação ao total das Receitas de Capital.

Podemos concluir a partir dos dados que, as Transferências Governamentais (de capital) destinadas ao município de Toledo, apesar da variação observada, apresentou um crescimento em termos proporcionais maior que as Operações de Crédito (empréstimos), diferentemente de outros municípios que para ampliar a sua capacidade de investimento, têm recorrido cada vez mais às Operações de Crédito (empréstimo). Contudo, ainda que em proporção menor, o Município realizou empréstimos, tanto internos como externos, nos anos pesquisados neste estudo. Levando-se em conta que o Município possui um orçamento superavitário, teoricamente, não haveria necessidade de utilizar essa forma de obtenção de capital.

Essa problemática é muito relevante, tendo em vista que essa ação tem relação com o modelo econômico vigente no Brasil desde os anos de 1990, que despreza o federalismo e prejudica as finanças tanto dos estados como dos municípios brasileiros. Com a retração das transferências de capital, muitos gestores municipais têm recorrido ao endividamento público para viabilizar recursos para os investimentos que necessitam ser realizados em suas cidades.

A questão central que norteia essa discussão resulta do fato de que as receitas resultantes de empréstimos se convertem no médio e longo prazo em despesas com juros, encargos e amortizações que no futuro, em algumas situações, poderão gerar prejuízos às finanças municipais. Logo, o endividamento não deveria ser considerado como única opção para garantir a ampliação de investimentos dos municípios brasileiros.

Por isso há a necessidade de uma reforma tributária profunda, socialmente justa, que amplie as receitas orçamentárias dos municípios. Uma vez que, o atual modelo tributário é injusto, complexo e distorcivo, pois incide principalmente sobre o consumo e o trabalho, sendo que são os mais pobres que pagam, proporcionalmente, mais impostos no Brasil. Brettas (2012 apud REIS, 2021, p. 8) apoia-se em pesquisa

do IPEA (Instituto de Política Econômica Aplicada) para afirmar que, “[...] no Brasil, famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos gastam em média 50% desse valor com pagamento de tributos, ao passo que aqueles com renda de mais de 30 salários-mínimos pagam menos de 30%”. Ainda nesse contexto, de acordo com Reis 2021 (p. 8) “[...] a Secretaria da Receita Federal (2020) informa que 72,1% do total da carga tributária, arrecadada em 2018, incidiu sobre o trabalho (folha de salários) e o consumo, enquanto a tributação sobre a propriedade e as transações financeiras não ultrapassou 6,2%”.

Além de regressivo e profundamente injusto, o atual modelo tributário é centralizado na esfera federal. De acordo com Reis (2021, p. 8) em estudo publicado pela Instituição Fiscal Independente (2018), vinculada ao Senado Federal, revelou que “[...] no ano de 2017, 51,1% da carga tributária ficou à disposição do governo federal, enquanto os municípios ficaram com apenas 21,2%”.

Para Reis (2021, p. 8), desde os anos 1990 os municípios têm assumido, cada vez mais, encargos na oferta de ações e serviços públicos, contudo, “[...] os municípios não recebem contrapartida dos demais níveis de governo, especialmente da União, para custear o aumento dos encargos municipais, principalmente na área da educação, saúde e segurança pública”.

Tabela 7 – Participação percentual das Transferências Correntes, da Receita Tributária, das Contribuições e das demais receitas em relação ao total das receitas (Receitas Correntes e Receitas de Capital) do município de Toledo/PR no período de 2013-2020. (Percentuais corrigidos pelo IPCA 2022).

ANO	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	RECEITA TRIBUTÁRIA	CONTRIBUIÇÕES	DEMAIS RECEITAS	RECEITA TOTAL (CORRENTES E DE CAPITAL)
2013	51,00%	19,06%	15,74%	14,20%	100%
2014	49,58%	20,93%	15,68%	13,80%	100%
2015	48,55%	20,04%	15,36%	16,05%	100%
2016	45,67%	19,06%	17,24%	18,03%	100%
2017	46,35%	20,04%	18,27%	15,34%	100%
2018	48,10%	23,22%	17,57%	11,11%	100%
2019	46,21%	22,78%	17,28%	13,73%	100%
2020	47,12%	22,99%	17,29%	12,61%	100%
2013-2020: % Médio	47,82%	21,01%	16,80%	14,36%	100%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração deste estudo⁴³.

⁴³ Nota: Nas Demais Receitas estão incluídas as receitas Patrimonial, Agropecuária, Industrial, de Serviços e Outras Receitas (Receitas Correntes) e as receitas resultantes de Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital (Receitas de Capital).

Concluindo a análise sobre as receitas orçamentárias do município de Toledo/PR, apresentamos na tabela 7, a participação percentual das três maiores receitas que compõem o total das receitas do município (Receitas Correntes e Receitas de Capital). No período de 2013 a 2020 as Transferências Correntes (transferências dos governos federal e estadual) representaram, em média, 47,82% e a receita resultante da arrecadação tributária representou 21,01% do total das receitas orçamentárias do município. Essas duas receitas, somadas, representaram, em média, 68,83% da receita total disponível. Se somarmos as Transferências Correntes, a Receita Tributária e as Contribuições no período de 2013 a 2020, tais receitas representaram 85,63% do total das receitas orçamentárias do município. Nesse período, as receitas orçamentárias municipais resultantes das Transferências Correntes apresentaram uma retração em termos proporcionais: de 51% em 2013 para 47,12% em 2020. Nesse mesmo período, a Receita Tributária apresentou um crescimento proporcional, em relação ao total: evoluiu de 19,06% para 22,99%.

2.1.3 Análise das despesas

Analisamos a seguir a evolução das despesas orçamentárias do município de Toledo/PR, de acordo com a Categoria Econômica, o Grupo de Natureza da Despesa e de acordo com a classificação funcional (despesas por Funções). Segundo o “Manual de Despesa Nacional⁴⁴”, publicado pelo Ministério da Fazenda em outubro/2008, “a despesa orçamentária, assim como a receita orçamentária, é classificada em duas categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital”. As Despesas Correntes são todas as despesas destinadas à manutenção da máquina pública e aos serviços prestados à população, ou seja, aquelas despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. As Despesas de Capital são aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. (BRASIL, 2008, p. 36).

⁴⁴ O Manual de Despesa Nacional foi regulamentado pela Portaria Conjunta nº 3, de 15 de outubro de 2008, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria do Orçamento Federal, órgãos vinculados ao Ministério da Fazenda. A Portaria Conjunta nº 3/2008 “Aprova os Manuais de Receita Nacional e de Despesa Nacional e dá outras providências”. Tais Manuais são aplicados à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009.

Na Tabela 8, a seguir, apresentamos a evolução das despesas do município, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013 a 2020.

Tabela 8 – Evolução das Despesas do município de Toledo/PR, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013-2020. (Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA 2022)

Ano	Despesas Correntes [1]	Despesas de Capital [2]	Total Despesas [3]	% [1/3]	% [2/3]	% [1+2]/3
2013	357.958.675	39.365.613	397.324.289	90,09	9,91	100
2014	404.245.169	50.013.241	454.258.410	88,99	11,01	100
2015	410.368.729	42.911.277	453.280.006	90,53	9,47	100
2016	461.493.765	58.385.942	519.879.707	88,77	11,23	100
2017	477.329.501	44.191.206	521.520.707	91,53	8,47	100
2018	485.574.902	40.535.677	526.110.579	92,30	7,70	100
2019	516.379.991	45.287.477	561.667.468	91,94	8,06	100
2020	519.354.414	51.949.585	571.303.999	90,91	9,09	100
Δ 2013-2020	45,09%	31,97%	43,79%	90,63	9,37	100
2013-2020: % Médio	3.632.705.145	372.640.017	4.005.345.162			

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020).
Elaboração deste estudo.

No período de 2013 a 2020 o total das despesas do município (Despesas Correntes e Despesas de Capital) apresentou um crescimento de 43,79%: evoluíram de R\$397.324.289 milhões para R\$571.303.999 milhões. O crescimento das Despesas Correntes foi de 45,09%: evoluíram de R\$357.958.675 milhões para R\$519.354.414 milhões. As Despesas de Capital tiveram uma evolução de 31,97%: evoluíram de R\$39.365.613 milhões para R\$51.949.585 milhões. No período de 2013 a 2020, as Despesas Correntes foram mais expressivas em relação ao total das despesas do município de Toledo. Tais despesas representaram, em média, 90,63% e as Despesas de Capital 9,37% do total das despesas municipais.

As despesas orçamentárias classificam-se, também, de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa (GND), que é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado a seguir: 1. Pessoal e Encargos Sociais; 2. Juros e Encargos da Dívida; 3. Outras Despesas Correntes; 4. Investimentos; 5. Inversões Financeiras; 6. Amortização da Dívida. (BRASIL/MF, 2008, p. 36).

Na Tabela 9 apresentamos a evolução discriminada das Despesas Correntes.

Tabela 9 – Evolução das Despesas Correntes do município de Toledo/PR., discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013-2020. (Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA, 2022).

ANO	Despesas			Total
	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos	Outras Despesas Correntes	
2013	238.838.031	3.215.010	115.905.634	357.958.675
2014	266.348.800	2.637.714	135.258.654	404.245.169
2015	247.643.834	2.672.829	160.052.065	410.368.729
2016	275.161.064	2.616.939	183.715.762	461.493.765
2017	294.656.245	2.804.529	179.868.727	477.329.501
2018	302.987.527	2.934.836	179.652.538	485.574.902
2019	319.841.979	3.155.113	193.382.899	516.379.991
2020	346.088.789	4.089.466	169.176.158	519.354.414
Δ 2013-2020	44,91% 2.291.566.270	27,20% 24.126.438	45,96% 1.317.012.438	45,09% 3.632.705.145

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal (2021). Elaboração deste estudo

A tabela 9 indica que, no período de 2013 a 2020, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais apresentaram crescimento de 44,91%: evoluíram de R\$ 238.838.031 milhões para R\$ 346.088.789 milhões. Outras Despesas Correntes apresentaram crescimento de 45,96%: evoluíram de R\$ 115.905.634 milhões para R\$ 169.176.158 milhões. Nesse período, as despesas com Juros e Encargos com a dívida do município apresentaram menor crescimento em relação às demais despesas correntes. Evoluíram de R\$ 3.215.010 milhões em 2013 para R\$ 4.089.466 milhões em 2020, um crescimento de 27,20%.

A seguir, a Tabela 10 apresenta as Despesas Correntes do município de Toledo/PR., discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, em termos percentuais.

Tabela 10 – Despesas Correntes do município de Toledo/PR., discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013-2020 em termos percentuais. (Percentuais corrigidos pelo IPCA 2022).

ANO	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos	Outras Despesas Correntes	Total
2013	66,72%	0,90%	32,38%	100%
2014	65,89%	0,65%	33,46%	100%
2015	60,35%	0,65%	39,00%	100%
2016	59,62%	0,57%	39,81%	100%
2017	61,73%	0,59%	37,68%	100%
2018	62,40%	0,60%	37,00%	100%
2019	61,94%	0,61%	37,45%	100%
2020	66,64%	0,79%	32,57%	100%
2013-2020: % médio	63,16%	0,67%	36,17%	100%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal (2021). Elaboração deste estudo.

A tabela acima, nos mostra que, no período de 2013 a 2020, a maior parte das Despesas Correntes do município, em termos percentuais, ficaram concentradas nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais. As despesas com Pessoal e Encargos Sociais representaram, em média, 63,16% do total das despesas correntes. As Outras Despesas Correntes e as despesas com Juros e Encargos representaram, em média, 36,17% e 0,67%, respectivamente do total das despesas correntes no período de

2013 a 2020. As despesas com Pessoal e Encargos Sociais, apresentaram um pequeno decréscimo, em termos percentuais, de 66,72% em 2013 para 66,64% em 2020. As Outras Despesas Correntes, em termos proporcionais, evoluíram de 32,38% em 2013, para 32,57% em 2020. As despesas com Juros e Encargos, proporcionalmente, apresentaram queda de 0,90% em 2013 para 0,79% em 2020.

A tabela 11, a seguir, apresenta, em termos financeiros, a evolução discriminada das Despesas de Capital no período de 2013 a 2020.

Tabela 11 – Evolução das Despesas de Capital do município de Toledo/PR., discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013-2020. (Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA 2022)

ANO	Investimentos	Inversões financeiras	Amortização/ Refinanciamento da dívida	Total
2013	30.820.149	1.125.407	7.420.057	39.365.613
2014	43.392.878	0	6.620.363	50.013.241
2015	36.781.036	0	6.130.240	42.911.277
2016	51.421.101	0	6.964.841	58.385.942
2017	36.369.108	0	7.822.098	44.191.206
2018	30.931.882	0	9.603.794	40.535.677
2019	35.336.382	0	9.951.095	45.287.477
2020	38.618.871	2.022.798	11.307.916	51.949.585
Δ 2013-2020	25,30%	79,74%	52,40%	31,97%
TOTAL 2013-2020	275.116.190	2.852.181	59.631.122	337.599.494

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração deste estudo.

A Tabela 11 aponta que as despesas com investimentos apresentaram um crescimento de 25,30%, passando de R\$ 30.820.149 milhões em 2013, para R\$ 38.618.871 em 2020. As despesas com Amortização/Refinanciamento da dívida apresentaram um crescimento de 52,40%, evoluindo de R\$ 7.420.057 milhões para R\$ 11.307.916 milhões, no mesmo período. Convém registrar que as Inversões financeiras apresentaram um crescimento de 79,74%. Contudo, somente nos anos de 2013 e 2020 temos registros de valores liquidados em tal despesa que evoluiu de R\$ 1.125.407 milhão em 2013 para R\$ 2.022.798 milhão em 2020. Nesse período, o total

das Despesas de Capital cresceu 31,97%: de R\$ 39.365.613 para R\$ 51.949.585 milhões.

A Tabela 12 apresenta a evolução discriminada das Despesas de Capital do Município, em termos percentuais, no período de 2013 a 2020.

Tabela 12 – Despesas de Capital do município de Toledo/PR, discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2020, em termos percentuais. (Percentuais corrigidos pelo IPCA 2022)

ANO	Investimentos	Inversões financeiras	Amortização/ Refinanciamento da dívida	Total
2013	78,29%	2,86%	18,85%	100%
2014	86,76%	0,00%	13,24%	100%
2015	85,71%	0,00%	14,29%	100%
2016	88,07%	0,00%	11,93%	100%
2017	82,30%	0,00%	17,70%	100%
2018	76,31%	0,00%	23,69%	100%
2019	78,03%	0,00%	21,97%	100%
2020	74,34%	3,89%	21,77%	100%
Δ 2013-2020	81,23%	0,84%	17,93%	100%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração deste estudo.

As despesas com Investimentos representam, em média, em termos percentuais 81,23% do total das Despesas de Capital no período de 2013 a 2020. Nesse mesmo período, as despesas com Amortização/Refinanciamento da dívida representaram 17,93% e as despesas com Inversões Financeiras, de 0,84%.

Na Tabela 13, abaixo, apresentamos uma comparação entre as receitas do município resultantes de Operações de Crédito e as despesas com Amortização/Refinanciamento, Juros e Encargos da dívida pública do município no período de 2013 a 2020.

Tabela 13 – Receitas resultantes de Operações de Crédito como percentual do Total das Receitas e Despesas com juros e encargos e Amortização/Refinanciamento da dívida como percentual do Total das Despesas do município de Toledo/PR. No período de 2013 a 2020. (Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA 2022).

ANO	Receitas			Despesas com Dívida Pública			Total Despesas Município [6]	% [5]/[6]
	Resultantes de Operações de Crédito [1]	Total Receitas Município [2]	% [1]/[2]	Juros e Encargos [3]	Amortização Refinanciamento [4]	Total Despesas Dívida [5]		
2013	13.447.632	497.709.806	2,70%	3.215.010	7.420.057	10.635.067	397.324.289	2,68%
2014	2.787.647	516.025.656	0,54%	2.637.714	6.620.363	9.258.077	454.258.410	2,04%
2015	16.723.297	549.358.651	3,04%	2.672.829	5.829.917	8.502.746	453.280.006	1,94%
2016	18.726.096	606.992.392	3,09%	2.616.939	5.140.711	7.757.651	519.879.707	1,84%
2017	4.668.053	635.726.712	0,73%	2.804.529	5.894.686	8.699.215	521.520.707	2,04%
2018	2.423.633	644.808.365	0,38%	2.934.836	7.588.797	10.523.633	526.110.579	2,38%
2019	13.568.065	696.440.440	1,95%	3.155.113	7.833.737	10.988.850	561.667.468	2,33%
2020	6.842.078	730.955.952	0,94%	4.089.466	9.466.742	13.556.208	571.303.999	2,70%
TOTAL 2013-2020	79.186.500	4.878.017.974		24.126.438	55.795.009	79.921.447	4.005.345.162	
Δ 2013-2020	-49,12%	46,86%		27,20%	52,40%	44,78%	43,79%	
2013-2020 % Médio			1,67%					2,24%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração deste estudo.

A Tabela 13 aponta que, em termos proporcionais, às receitas resultantes das operações de crédito decresceram em relação ao total das receitas do município. Regrediram de 2,70% do total das receitas municipais em 2013 para 0,94% em 2020. Nesse período, tais receitas, em termos financeiros, foram reduzidas em 49,12%, regrediram de R\$ 13.447.632 milhões em 2013 para R\$ 6.842.078 milhões em 2020. Em contrapartida, o total de Receitas do Município apresentou acréscimo de 46,86%, passando de R\$ 497.709.806 milhões em 2013, para R\$ 730.955.952 milhões em 2020. Nesse mesmo período, as despesas com juros, encargos e Amortização/Refinanciamento da dívida cresceram de 44,78%. Evoluíram de R\$ 10.635.067 milhões em 2013 para R\$ 13.556.208 milhões em 2020.

No período de 2013 a 2020, as despesas com juros, encargos e Amortização/Refinanciamento representaram, em média, 2,24% do total das despesas do município e as receitas resultantes das operações de crédito representaram, em média, 1,67% do total das receitas municipais.

Analisamos a seguir a evolução das despesas orçamentárias do município, de acordo com a classificação funcional das despesas (Despesas por Funções). De acordo com o “Manual de Despesa Nacional”, a classificação funcional das despesas orçamentárias “segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação em que área de ação governamental a despesa será realizada” (BRASIL, 2008, p. 24). A classificação funcional agrega as despesas públicas por área de atuação governamental como, por exemplo, Educação, Saúde, Gestão Ambiental, Assistência Social, Segurança, dentre outras.

Tabela 14 – Evolução das despesas por Função⁴⁵ do município de Toledo/PR. de 2013 a 2020, incluídas as despesas intraorçamentárias. (Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA 2022).

FUNÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2013-2020
Administração	39.448.994	39.772.517	36.164.566	38.626.450	35.623.274	35.515.833	36.686.061	40.653.545	3,05%
Segurança Pública	7.754.855	8.824.720	7.356.611	7.952.907	7.426.804	7.819.703	7.749.599	8.002.930	3,20%
Assistência Social	19.951.459	27.637.208	25.942.788	29.087.497	27.201.089	25.753.428	26.477.856	25.617.585	28,40%
Previdência Social	35.244.485	39.059.161	41.129.373	45.307.761	52.058.446	58.765.624	66.102.073	68.301.576	93,79%
Saúde	86.303.418	103.990.064	105.114.386	116.486.044	131.974.177	136.426.082	143.037.126	159.217.262	84,49%
Trabalho	13.220.701	16.163.910	17.370.443	18.937.028	20.526.049	17.461.452	20.996.415	15.034.008	13,72%
Educação	100.431.639	112.875.356	112.479.286	118.298.727	119.898.100	121.378.006	126.618.812	116.958.135	16,46%
Cultura	3.681.083	3.131.603	3.418.675	3.210.534	2.551.578	2.478.258	3.139.635	3.879.528	5,39%
Direito à Cidadania	74.874	153.808	169.343	280.031	1.043.137	361.000	491.723	413.118	451,75%
Urbanismo	22.569.431	31.550.767	34.658.170	41.685.706	33.130.739	30.783.543	37.306.812	36.258.673	60,65%
Habitação	4.850.479	418.782	127.754	4.471.128	131.888	130.175	116.696	85.389	-98,24%
Saneamento	13.167	0	0	289.994	0	108.775	0	0	-100,00%
Gestão Ambiental	9.893.467	10.665.398	11.176.947	15.167.295	13.951.972	13.048.092	12.473.143	14.998.948	51,60%
Agricultura	1.337.795	3.425.646	1.029.946	1.268.267	832.486	590.298	775.589	527.864	-60,54%
Indústria	4.467.996	5.147.778	1.285.051	1.180.777	1.472.010	1.478.059	2.210.974	1.396.859	-68,74%
Comunicação	1.636.424	2.159.418	3.045.460	1.909.027	1.719.726	2.793.238	1.527.112	2.394.941	46,35%

⁴⁵ Nota: Nos anos de 2014 e 2015, o Demonstrativo da Despesas por Função/Subfunção não apresenta despesas com a Função Transporte e no ano de 2016 não apresenta despesas com as Funções Previdência Social e Ciência e Tecnologia.

Transporte	12.866.596	15.319.648	16.958.354	26.414.146	17.243.611	17.544.102	22.296.201	18.662.053	45,04%
Desporto e Lazer	7.860.883	12.187.379	10.615.567	10.460.232	10.345.824	11.040.646	9.416.805	6.956.317	-11,51%
Encargos Especiais	25.716.542	21.775.244	25.237.284	38.846.157	44.389.798	42.634.264	44.244.837	51.945.270	101,99%
TOTAL	359.964.027	411.543.819	410.656.908	470.990.755	472.480.205	476.638.780	508.851.119	517.584.525	43,79%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção (2013-2020). Elaboração deste estudo.

Conforme a Tabela 14, no período de 2013 a 2020 o total das despesas por Função do município de Toledo/PR, em termos financeiros, apresentou um crescimento de 43,79%. Entretanto, algumas despesas apresentaram um crescimento bem superior ao crescimento do total das despesas por função. As despesas com a função Direito à Cidadania apresentou um crescimento de 451,75%: evoluiu de R\$ 74.874 mil, em 2013 para R\$ 413.118 mil, em 2020. As despesas com Encargos Especiais, onde se incluem as despesas com a dívida do município, evoluíram 101,99%: de R\$ 25.716.542 milhões para R\$ 51.945.270 milhões. As despesas com a área de Previdência Social, evoluíram 93,79%: de R\$ 35.244.485 milhões para R\$ 68.301.576 milhões. As despesas com Saúde evoluíram 84,49%: de R\$ 86.303.418 milhões para R\$ 159.217.262 milhões. Algumas despesas apresentaram um decréscimo em termos financeiros, são elas: Habitação, Saneamento, Agricultura, Indústria, Desporto e Lazer. Diante dos dados, faz-se necessário compreender a partir de futuros estudos se esses decréscimos de gastos podem ter causado danos em relação as ações e serviços para a população por parte do Governo Municipal, assim como, se o crescimento das despesas anteriormente citadas, resultou em prejuízo ou melhoria para a população.

Na Tabela 15 apresentamos a evolução das despesas por função em termos percentuais. Tal tabela indica quais são as áreas de atuação governamental que respondem pela maior parte das despesas do município.

Tabela 15 – Evolução das despesas por Função do município de Toledo/PR no período de 2013-2020 em termos percentuais. (Percentuais corrigidos pelo IPCA 2022).

DESPESAS POR FUNÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	% MÉDIO 2013-2020
Administração	9,93%	8,76%	7,98%	7,43%	6,83%	6,75%	6,53%	7,12%	7,67%
Segurança Pública	1,95%	1,94%	1,62%	1,53%	1,42%	1,49%	1,38%	1,40%	1,59%
Assistência Social	5,02%	6,08%	5,72%	5,60%	5,22%	4,90%	4,71%	4,48%	5,22%
Previdência Social	8,87%	8,60%	9,07%	8,72%	9,98%	11,17%	11,77%	11,96%	10,02%
Saúde	21,72%	22,89%	23,19%	22,41%	25,31%	25,93%	25,47%	27,87%	24,35%
Trabalho	3,33%	3,56%	3,83%	3,64%	3,94%	3,32%	3,74%	2,63%	3,50%
Educação	25,28%	24,85%	24,81%	22,76%	22,99%	23,07%	22,54%	20,47%	23,35%
Cultura	0,93%	0,69%	0,75%	0,62%	0,49%	0,47%	0,56%	0,68%	0,65%
Direito à Cidadania	0,02%	0,03%	0,04%	0,05%	0,20%	0,07%	0,09%	0,07%	0,07%
Urbanismo	5,68%	6,95%	7,65%	8,02%	6,35%	5,85%	6,64%	6,35%	6,69%
Habitação	1,22%	0,09%	0,03%	0,86%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%	0,29%
Saneamento	0,03%	0,00%	0,00%	0,48%	0,00%	0,18%	0,00%	0,00%	0,09%
Gestão Ambiental	2,49%	2,35%	2,47%	2,92%	2,68%	2,48%	2,22%	2,63%	2,53%
Agricultura	0,34%	0,75%	0,23%	0,24%	0,16%	0,11%	0,14%	0,09%	0,26%
Indústria	1,12%	1,13%	0,28%	0,23%	0,28%	0,28%	0,39%	0,24%	0,50%
Comunicação	0,41%	0,48%	0,67%	0,37%	0,33%	0,53%	0,27%	0,42%	0,43%
Comércio e Serviços	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Transporte	3,24%	3,37%	3,74%	5,08%	3,31%	3,33%	3,97%	3,27%	3,66%
Desporto e Lazer	1,98%	2,68%	2,34%	2,01%	1,98%	2,10%	1,68%	1,22%	2,00%
Encargos Especiais	6,47%	4,79%	5,57%	7,47%	8,51%	8,10%	7,88%	9,09%	7,24%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção (2013-2020). Elaboração deste estudo.

A Tabela 15 mostra que, em termos proporcionais, as despesas com as funções educação e saúde, somadas, representaram em média 47,70% do total das despesas do município de Toledo/PR no período de 2013 a 2020. Estas duas áreas sociais têm o seu financiamento garantido, na sua maior parte, por meio de vinculações constitucionais que determinam que os municípios deverão investir pelo menos 25% e 15% da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento da educação e saúde respectivamente.

Entretanto, essa garantia constitucional está sendo ameaçada, devido a uma proposta do Governo Federal⁴⁶ que propõe o fim das vinculações constitucionais para o financiamento da educação e saúde. Tal proposta, se aprovada, poderá resultar na redução do investimento em tais áreas. A vinculação constitucional para o financiamento da educação e saúde foi um avanço constitucional que permitiu ampliar e melhorar a qualidade das ações e serviços nessas duas áreas fundamentais à qualidade de vida da população.

Na Tabela 16 apresentamos a evolução, em termos percentuais, das cinco maiores despesas por área de atuação governamental (funções) do município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020.

⁴⁶ Em 10 de março de 2019, o ministro da Economia, Paulo Guedes, em entrevista ao jornal O Estado de S. Paulo apresentou a chamada “PEC do pacto federativo” que propunha o fim das vinculações constitucionais de receitas da união, estados e municípios para o financiamento da educação e saúde, dentre outras proposições. A PEC nº 188/2019, apresentada por senadores da base governista em 5 de novembro de 2019, está em tramitação no Senado Federal. Conferir: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/03/proposta-de-paulo-guedes-para-orcamento-levara-ao-fim-da-educacao-e-saude-publicas/>

Tabela 16 – Evolução das cinco maiores despesas por função do município de Toledo/PR., em termos proporcionais, no período de 2013-2020. (Percentuais corrigidos pelo IPCA 2022).

DESPESAS POR FUNÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	% MÉDIO
Saúde	21,72%	22,89%	23,19%	22,41%	25,31%	25,93%	25,47%	27,87%	24,35%
Educação	25,28%	24,85%	24,81%	22,76%	22,99%	23,07%	22,54%	20,47%	23,35%
Previdência Social	8,87%	8,60%	9,07%	8,72%	9,98%	11,17%	11,77%	11,96%	10,02%
Administração	9,93%	8,76%	7,98%	7,43%	6,83%	6,75%	6,53%	7,12%	7,67%
Encargos Especiais	6,47%	4,79%	5,57%	7,47%	8,51%	8,10%	7,88%	9,09%	7,24%
TOTAL ACUMULADO	72,27%	69,89%	70,62%	68,79%	73,62%	75,02%	74,19%	76,51%	72,63%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal (2021). Elaboração deste estudo.

As cinco maiores despesas por função, em termos proporcionais, representaram, em média, 72,63% do total das despesas do município no período de 2013 a 2020. Entretanto, as despesas com a função Educação apresentaram, em termos proporcionais, uma retração nesse período. Retrocedeu de 25,28% em 2013 para 20,47% em 2020. As despesas com as funções Administração, em termos proporcionais, apresentaram queda nesse mesmo período de 9,93% para 7,12% do total das despesas.

As despesas com a função Saúde apresentaram, no período de 2013 a 2020, um crescimento, em termos proporcionais: de 21,72% em 2013 para 27,87% em 2020. As despesas com a função Previdência Social também apresentaram crescimento no período, evoluíram de 8,87% para 11,96% do total das despesas e o mesmo ocorreu em relação aos Encargos Especiais que evoluíram de 6,47% para 9,09% do total das despesas por função do município de Toledo.

Na tabela 17 apresentamos, de forma conjunta, o fluxo das receitas e despesas do município de Toledo/PR.

Tabela 17 – Evolução do total das receitas e despesas do município de Toledo/PR., no período de 2013-2020. (Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA 2022).

Ano	Total Receitas [1]	Total Despesas [2]	Diferença Receitas e Despesas [3] = [1-2]	% [1/3]
2013	497.709.806	397.324.289	100.385.517	20,17%
2014	516.025.656	454.258.410	61.767.246	11,97%
2015	549.358.651	453.280.006	96.078.646	17,49%
2016	606.992.392	519.879.707	87.112.685	14,35%
2017	635.726.712	521.520.707	114.206.005	17,96%
2018	644.808.365	526.110.579	118.697.786	18,41%
2019	696.440.440	561.667.468	134.772.972	19,35%
2020	730.955.952	571.303.999	159.651.954	21,84%
TOTAL 2013-2020	4.878.017.974	4.005.345.162	872.672.812	
Δ 2013-2020	46,86%	43,79%	59,04%	
2013-2020 % Médio				17,69%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal (2021). Elaboração deste estudo.

No período de 2013 a 2020, o total das receitas arrecadadas pelo município foi de R\$ 4,419 bilhões, apresentando um crescimento de 46,86% no período. As despesas apresentaram um crescimento de 43,79% e totalizaram, cumulativamente nesse período, R\$ 4.005.345.162 bilhões. De 2013 a 2020, as receitas superaram as despesas em R\$ 872.672.812 milhões, 17,69% do total das receitas arrecadadas no período.

Na tabela 18 veremos a evolução do total das receitas, excluídas as operações de crédito, e despesas do município de Toledo/PR.

Tabela 18 – Evolução do total das receitas, excluídas as operações de crédito, e despesas do município de Toledo/PR., no período de 2013-2020. (Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA 2022).

Ano	Total Receitas (Excluídas as Operações de Crédito) [1]	Total Despesas [2]	Diferença Receitas e Despesas [3] = [1-2]	% [3/1]
2013	484.262.174	397.324.289	86.937.885	17,95
2014	513.238.009	454.258.410	58.979.599	11,49
2015	532.635.355	453.280.006	79.355.349	14,90
2016	588.266.296	519.879.707	68.386.590	11,63
2017	631.058.659	521.520.707	109.537.952	17,36
2018	642.384.732	526.110.579	116.274.154	18,10
2019	682.872.375	561.667.468	121.204.907	17,75
2020	724.113.875	571.303.999	152.809.876	21,10
TOTAL 2013- 2020	4.798.831.474	4.005.345.162	793.486.311	
Δ 2013- 2020	49,53%	43,79%	75,77%	
2013-2020 % Médio				16,28%

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal (2021). Elaboração deste estudo.

Se excluirmos as receitas resultantes das operações de crédito, no período de 2013 a 2020, as receitas arrecadadas pelo município cumulativamente totalizariam R\$ 4.798.831.474 bilhões. As despesas totalizaram R\$ 4.005.345.162 bilhões. A diferença entre o total das receitas, excluídas as operações de Crédito, e o total das

despesas foi de R\$ 793.486.311 milhões, 16,28% do total das receitas arrecadadas no período de 2013 a 2020.

Veremos na tabela 19 a Evolução discriminada da Dívida Consolidada do município de Toledo/PR. de 31 dezembro/2013 a 31 dezembro/2020.

**Tabela 19 – Evolução discriminada da Dívida Consolidada do município de Toledo/PR. de 31 dezembro/2013 a 31 dezembro/2020.
(Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA 2022).**

1DÍVIDA CONSOLIDADA MUNICIPIO DE TOLEDO	Dezembro – 2013		Dezembro - 2020		△ 31 Dez/2013 31 Dez/2020
	R\$	%	R\$	%	%
1. Dívida Consolidada = [2]	60.052.524	100	112.119.097	100	86,70
2. Dívida Contratual = [3+4]	60.052.524		112.119.097		86,70
3. Empréstimos = [a]+[b]	54.915.640	91,45	109.860.985	97,99	100,05
Empréstimos internos [a]	29.844.218		29.619.842		-0,75
Empréstimos externos [b]	25.071.422		80.241.143		220,05
4. Parcelamento e Renegociação de Dívidas = [a+b+c]	5.136.884	8,55	2.258.112	2,01	-56,04
De tributos [a]	-		2.258.112		-
De contribuições previdenciárias [b]	-		-		-
De demais contribuições sociais [c]	5.136.884		-		-
[5] Receita Corrente Líquida (RCL)	380.997.553		563.823.629		47,99
[6] % Dívida Consolidada sobre a RCL [1/5]	15,76%		19,89%		

Fonte: Toledo. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório de Gestão Fiscal. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida. Elaboração deste Estudo.

Em 31 de dezembro de 2013 a dívida consolidada do município totalizava R\$ 60.052.524 milhões e em 2020 evoluiu para R\$ 112.119.097 milhões, um crescimento de 86,70%. Nesse mesmo período a receita corrente líquida apresentou um crescimento de 47,99%. Em 2013, 91,45% da dívida consolidada era resultante de operações de empréstimos e 8,55% era referente ao parcelamento de dívidas (Demais Contribuições Sociais). Em 2020, o endividamento do município relativo a empréstimos cresceu para 97,99% do total da dívida consolidada do município, ao passo que o parcelamento e renegociação de dívidas (Tributos) passou a representar 2,01% do total.

Causa grande preocupação a constatação que houve grande elevação de empréstimos realizados junto a instituições financeiras estrangeiras. Em 2013, os empréstimos em moeda estrangeira representavam 41,75% do total da dívida consolidada do município e em 2020 passou a representar 71,57% do total da dívida do município de Toledo. Essa situação é preocupante ao analisarmos a situação do agravamento da crise econômica no Brasil ou de algum fator externo inesperado, a cotação do Dólar (EUA) poderá manter-se elevada e, nesse caso, haverá um exponencial crescimento das despesas com tal empréstimo, elevando ainda mais as despesas com encargos, juros e amortização da dívida do município.

Apesar do considerável crescimento da dívida do município de Toledo, de acordo com a Resolução nº 20/2001 do Senado Federal, há uma margem considerável para a ampliação do endividamento. Tal resolução permite que os municípios possam contrair dívidas até o limite equivalente a 120% de sua Receita Corrente Líquida. Em 2020, a dívida consolidada do município de Toledo era equivalente a 19,89% de sua Receita Corrente Líquida.

Após a análise da evolução do montante e das despesas com a dívida pública, apresentaremos a seguir algumas considerações a respeito do fluxo de receitas e despesas do município e indicaremos algumas questões que, em nosso entendimento, deverão ser aprofundadas em estudos posteriores.

As receitas do município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020, apresentaram um crescimento de 46,86%, em termos reais: evoluíram de R\$ 497.709.806 milhões para R\$ 730.955.952 milhões. As despesas apresentaram um crescimento de 43,79%: evoluíram de R\$ 397.324.289 milhões para R\$ 571.303.999 milhões.

No período de 2013 a 2020, as receitas arrecadadas pelo município foram maiores que as despesas liquidadas. O total das receitas arrecadadas pelo município (R\$ 4.878.017.974 bilhões), de 2013 a 2020, superaram em 46,86% as despesas liquidadas (R\$ 4.005.345.162 bilhões). Portanto, as receitas arrecadadas superaram as despesas em R\$ 872.672.812 milhões (Tabela 17). Mesmo se o município não tivesse contraído empréstimos (interno e externo) o montante das receitas seria maior que as despesas. De acordo com a Tabela 18, no período de 2013 a 2020, as receitas arrecadadas, excluídas as Operações de Crédito, totalizaram R\$ 4.798.831.474 milhões, 16,28% superior ao total das despesas liquidadas (R\$ 4.005.345.162 bilhões).

De acordo com a Tabela 7, as três maiores fontes do total das receitas do município (Correntes e de Capital) são as Transferências Correntes (transferências dos governos federal e estadual), a Receita Tributária e as Contribuições. No período de 2013 a 2020 as Transferências Correntes representaram, em média, 47,82% do total das receitas, a Receita Tributária representou 21,01% e as Contribuições representaram 17,42%. Essas três fontes de receitas municipais somadas representaram, em média, 85,63% do total das receitas do município de Toledo.

Nos preocupa a constatação que as Transferências Correntes (transferências dos governos federal e estaduais) apresentaram uma retração em termos proporcionais de 52,99% em 2013 para 48,28% em 2020 enquanto, a Receita Tributária apresentou um crescimento, em termos proporcionais, de 19,80% em 2013 para 23,56% em 2020. As contribuições apresentaram um crescimento de 16,35%, em 2013 para 17,71%, em 2020.

Enquanto as transferências governamentais (correntes e de capital) destinadas ao município vêm se retraindo, em termos proporcionais, a prefeitura depende cada vez mais de sua própria capacidade de arrecadação para ampliar a sua capacidade de investimento.

Esses dados precisam ser discutidos pelos gestores municipais (Poder Executivo e Poder Legislativo) e por todos os segmentos organizados da sociedade Toledense, uma vez que, as questões orçamentárias incidem diretamente na vida de toda a sociedade, sendo este um dos principais instrumentos de gestão e controle dos recursos públicos.

Na próxima seção, apresentaremos os dados relacionados a caracterização da Rede Municipal de ensino do Município de Toledo, visto a importância de conhecermos o nosso objeto de estudo para compreender as relações que a perpassam, ou seja, conhecer a totalidade para depreender as especificidades.

2.2 CARACTERIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO: NÚMEROS REFERENTES ÀS MATRÍCULAS, NÚMERO DE PROFESSORES E FUNCIONÁRIOS

Nesta seção, iremos tratar da Educação na rede pública municipal de ensino do município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020. Para tanto, primeiramente iremos traçar um quadro geral referente a dados como: número de matrículas, número de professores e funcionários. É válido ressaltar que, apesar do recorte temporal deste trabalho ser o período de 2013 – 2020, alguns dados são de anos anteriores. Contudo, todos os dados serão necessários para realizar a análise a que se propõe o trabalho nesta dissertação.

De acordo com o Plano Diretor Municipal de Toledo (2019), o município apresenta uma “constante evolução nos índices de IDHM-E” (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal). O IDHM mede a qualidade da educação em Toledo, sendo constituído por dois subíndices: “a escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem”. E, de acordo com Censo Demográfico de 1991, o município apresentava índice de 0,326, no ano 2000 evoluiu para 0,600, chegando a 0,702 no Censo de 2010, representando uma evolução de 17%, do IDHM-E do município de Toledo, em comparação ao índice apresentado no último Censo Demográfico (2010).

Nesse sentido, o município de Toledo, conta com 122 instituições de ensino, divididas em níveis e modalidades de ensino, como vemos na tabela a seguir:

Tabela 20 – Quantidade de Equipamentos de Educação em Toledo, 2019.

CMEI	Escola Municipal	Escola Estadual	Educação Especial	Outros
28	36	29	1	28

Fonte: Plano Diretor Municipal de Toledo/PR (2019, p. 134).

Para essa pesquisa, serão analisadas apenas a Rede Municipal de Toledo (Educação Infantil e Ensino Fundamental e suas modalidades), dessa forma nos concentramos no estudo em torno das 64 unidades de ensino, sendo 36 escolas municipais e 28 Centros Municipais de Educação Infantil – CMEIs.

A seguir, apresentaremos uma análise em relação ao número de matrículas da Rede Pública Municipal de Ensino de Toledo, com corte temporal de 2013 a 2020. Bem como faremos um comparativo dos números referentes ao município de Toledo em relação ao Brasil, região Sul e estado do Paraná.

Tabela 21 – Número de matrículas, por Etapa de Ensino, na Rede Pública Municipal de Toledo/PR no período de 2013 a 2020.

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL			ENSINO FUNDAMENTAL	EJA	TOTAL
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	TOTAL			
2013	1.644	2.452	4.096	7.905	232	12.233
2014	1.932	2.630	4.562	7.657	178	12.397
2015	1.894	2.760	4.654	7.585	126	12.365
2016	1.905	2.881	4.786	7.727	140	12.653
2017	2.274	3.081	5.355	7.958	196	13.509
2018	2.582	3.177	5.759	8.132	179	14.070
2019	3.019	2.793	5.812	8.254	166	14.232
2020	2.628	2.815	5.443	8.485	0	13.928
Δ 2013-2020	59,85%	14,80%	32,89%	7,34%	-100%	13,86%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 a 2020.

Conforme a Tabela 21, o número total de matrículas ofertadas pela rede pública municipal de Toledo/PR, apresentou um crescimento de 13,86%: evoluiu de 12.233 matrículas para 13.928. Nesse período, o número de matrículas nas creches apresentou um crescimento expressivo de 59,85% e as matrículas na pré-escola apresentaram um crescimento de 14,80%. O total das matrículas na educação infantil (creche e pré-escola) apresentaram um crescimento de 32,89%. Já as matrículas no ensino fundamental apresentaram um crescimento de 7,34% e as matrículas na Educação de Jovens e Adultos decresceram em 100%, sendo que no ano de 2020, o Censo Escolar não registrou nenhuma matrícula.

Tabela 22 – Proporção de matrículas, por Etapa de Ensino, na Rede Pública Municipal de Toledo/PR no período de 2013 a 2020.

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL			ENSINO FUNDAMENTAL	EJA	TOTAL
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	TOTAL			
2013	13,44%	20,04%	33,48%	64,62%	1,90%	100%
2014	15,58%	21,21%	36,80%	61,76%	1,44%	100%
2015	15,32%	22,32%	37,64%	61,34%	1,02%	100%
2016	15,06%	22,77%	37,83%	61,07%	1,11%	100%
2017	16,83%	22,81%	39,64%	58,91%	1,45%	100%
2018	18,35%	22,58%	40,93%	57,80%	1,27%	100%
2019	21,21%	19,62%	40,84%	58,00%	1,17%	100%
2020	18,87%	20,21%	39,08%	60,92%	0,00%	100%
Média % 2013- 2020	16,83%	21,45%	38,28%	60,55%	1,17%	100%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 a 2020.

De acordo com a Tabela 22, no período de 2013 a 2020, em termos proporcionais, as matrículas na Educação Infantil apresentaram crescimento e as matrículas no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos apresentaram um decréscimo. No ano de 2013 as matrículas na Educação Infantil representavam 33,48% do total das matrículas na rede pública municipal de Toledo e no ano de 2020 passaram a representar 39,08%. As matrículas no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos em 2013 representavam, respectivamente, 64,62% e 1,90% do total das matrículas. Em 2020 passaram a representar 60,92% e 0,00% respectivamente.

Nas Tabelas a seguir apresentamos a evolução do número de matrículas da Educação Básica, por dependência administrativa e região geográfica com o objetivo de compararmos se o crescimento das matrículas na rede pública municipal de Toledo ficou acima ou abaixo do crescimento observado nas redes públicas municipais do estado do Paraná, da Região Sul e do Brasil.

Tabela 23 – Evolução do número de Matrículas da Educação Básica, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

ANO	LOCALIZAÇÃO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2013	Brasil	50.042.448	290.796	17.926.568	23.215.052	8.610.032
	Região Sul	6.484.103	43.364	2.782.425	2.634.757	1.023.557
	Paraná	2.593.193	8.033	1.167.797	1.008.902	408.461
	Toledo	31.269	31	14.224	12.233	4.781
2020	Brasil	47.295.294	405.997	15.199.500	22.898.611	8.791.186
	Região Sul	6.416.419	70.252	2.365.946	2.851.596	1.128.625
	Paraná	2.554.321	16.484	1.036.855	1.060.312	440.670
	Toledo	33.553	-	13.366	13.928	6.259
2013-2020	Brasil	-5,49%	39,62%	-15,21%	-1,36%	2,10%
	Região Sul	-1,04%	62,01%	-14,97%	8,23%	10,26%
	Paraná	-1,50%	105,20%	-11,21%	5,10%	7,89%
	Toledo	7,30%	-100,00%	-6,03%	13,86%	30,91%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

De acordo com a Tabela 23 o número total de matrículas da rede pública municipal, de 2013 a 2020, apresentou um crescimento de 13,86%. Tal crescimento é superior ao crescimento observado no estado do Paraná (5,10%) e na região Sul (8,23%). No caso do Brasil, o número total de matrículas nas redes municipais apresentou um decréscimo de 1,36%.

Tabela 24 – Evolução do número de Matrículas da Educação Básica, em termos proporcionais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020

ANO	LOCALIZAÇÃO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2013	Brasil	100%	0,58%	35,82%	46,39%	17,21%
	Região Sul	100%	0,67%	42,91%	40,63%	15,79%
	Paraná	100%	0,31%	45,03%	38,91%	15,75%
	Toledo	100%	0,10%	45,49%	39,12%	15,29%
2020	Brasil	100%	0,86%	32,14%	48,42%	18,59%
	Região Sul	100%	1,09%	36,87%	44,44%	17,59%
	Paraná	100%	0,65%	40,59%	41,51%	17,25%
	Toledo	100%	0,00%	39,84%	41,51%	18,65%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

Em termos proporcionais, de acordo com a Tabela 24, as matrículas na rede pública municipal de Toledo no ano de 2013 representavam 39,12% do total das matrículas no município. A Rede Federal era responsável pela oferta de 0,10%, a rede estadual por 45,49% e a rede privada por 15,29%. Em 2020 a Rede Pública Municipal e a rede privada ampliaram, em termos proporcionais, a oferta de matrículas em relação ao ano de 2013. A Rede Pública Municipal passou a oferecer (41,51%) e a Rede Privada (41,51%) e a Rede Privada (18,65%) do total das matrículas no município. A Rede Estadual apresentou uma retração na oferta de matrículas. Em 2020 passou a oferecer 39,84% do total das matrículas e a Rede Federal 0,00, não ofertou matrículas.

Tabela 25 – Evolução do número de Matrículas da Educação Infantil (Creche e Pré-escola), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

Matrículas Creche [1]						
ANO	LOCALIZAÇÃO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2013	Brasil	2.737.245	1.261	5.236	1.725.075	1.005.673
	Região Sul	452.706	285	264	317.181	134.976
	Paraná	169.967	68	5	123.525	46.369
	Toledo	2.167	-	-	1.644	523
2020	Brasil	3.651.989	946	3.281	2.439.076	1.208.686
	Região Sul	607.653	95	257	449.240	158.061
	Paraná	223.944	-	79	172.157	51.708
	Toledo	3.280	-	-	2.628	652
Δ 2013-2020	Brasil	33,42%	-24,98%	-37,34%	41,39%	20,19%
	Região Sul	34,23%	-66,67%	-2,65%	41,64%	17,10%
	Paraná	31,76%	-100,00%	1480,00%	39,37%	11,51%
	Toledo	51,36%	-	-	59,85%	24,67%
Matrículas Pré-escola [2]						
2013	Brasil	4.870.332	1.434	51.232	3.592.906	1.224.760
	Região Sul	553.258	295	9.499	397.846	145.618
	Paraná	210.538	40	502	150.134	59.862
	Toledo	3.006	-	-	2.452	554
2020	Brasil	5.177.806	1.399	55.467	4.000.709	1.120.231
	Região Sul	723.963	166	2.357	569.402	152.038
	Paraná	276.344	-	909	225.060	50.375
	Toledo	3.478	-	-	2.815	663
Δ 2013-2020	Brasil	6,31%	-2,44%	8,27%	11,35%	-8,53%
	Região Sul	30,85%	-43,73%	-75,19%	43,12%	4,41%
	Paraná	31,26%	-100,00%	81,08%	49,91%	-15,85%

	Toledo	15,70%	-	-	14,80%	19,68%
Matrículas Educação Infantil: [1] + [2]						
2013	Brasil	7.607.577	2.695	56.468	5.317.981	2.230.433
	Região Sul	1.005.964	580	9.763	715.027	280.594
	Paraná	380.505	108	507	273.659	106.231
	Toledo	5.173	0	0	4.096	1.077
2020	Brasil	8.829.795	2.345	58.748	6.439.785	2.328.917
	Região Sul	1.331.616	261	2.614	1.018.642	310.099
	Paraná	500.288	0	988	397.217	102.083
	Toledo	6.758	0	0	5.443	1.315
Δ 2013-2020	Brasil	16,07%	-12,99%	4,04%	21,09%	4,42%
	Região Sul	32,37%	-55,00%	-73,23%	42,46%	10,52%
	Paraná	31,48%	-100,00%	94,87%	45,15%	-3,90%
	Toledo	30,64%	-	-	32,89%	22,10%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

Com base na Tabela 25, o número total de matrículas da Educação Infantil (creche e pré-escola) na rede pública municipal de Toledo, de 2013 a 2020, apresentou um crescimento de 32,89%. Tal crescimento é inferior ao crescimento observado nas demais redes municipais de ensino no estado do Paraná (45,15%), na região Sul (42,46%), sendo superior apenas em relação ao Brasil (21,09%).

No caso da creche, o crescimento das matrículas na rede pública municipal de Toledo, de 2013 a 2020, foi de 59,85%, superior ao crescimento observado nas demais redes municipais no estado do Paraná (39,37%), na região Sul (41,64%) e no Brasil (41,39%).

No caso da pré-escola, o crescimento das matrículas na rede pública municipal de Toledo, de 2013 a 2020, foi de 14,80%, superior ao crescimento observado nas demais redes municipais no Brasil (11,35) e inferior ao crescimento observado no estado do Paraná (49,91%) e na região Sul (43,12%).

Tabela 26 – Evolução do número de Matrículas da Educação Infantil (Creche e Pré-escola), em termos proporcionais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

Matrículas Educação Infantil: Creche e Pré-escola						
ANO	LOCALIZAÇÃO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2013	Brasil	100%	0,04%	0,74%	69,90%	29,32%
	Região Sul	100%	0,06%	0,97%	71,08%	27,89%
	Paraná	100%	0,03%	0,13%	71,92%	27,92%
	Toledo	100%	0,00%	0,00%	79,18%	20,82%
2020	Brasil	100%	0,03%	0,67%	72,93%	26,38%
	Região Sul	100%	0,02%	0,20%	76,50%	23,29%
	Paraná	100%	0,00%	0,20%	79,40%	20,40%
	Toledo	100%	0,00%	0,00%	80,54%	19,46%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

Em termos proporcionais, de acordo com a Tabela 26, as matrículas da Educação Infantil (Creche e pré-escola) na rede pública municipal de Toledo no ano de 2013 representavam 79,18% do total de matrículas da Educação Infantil ofertadas no município de Toledo e a rede privada era responsável por 20,82%. Em 2020, em termos proporcionais, a rede pública municipal de Toledo ampliou a oferta de matrículas da Educação Infantil para 80,54% enquanto a rede privada reduziu para 19,46% do total das matrículas da Educação Infantil no município de Toledo.

Tabela 27 – Evolução do número de Matrículas do Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

Matrículas Ensino Fundamental						
ANO	LOCALIZAÇÃO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2013	Brasil	29.187.602	24.561	8.529.110	16.182.606	4.451.325
	Região Sul	3.770.833	2.452	1.494.933	1.832.770	440.678
	Paraná	1.528.742	473	612.974	718.072	197.223
	Toledo	17.180	-	7.097	7.905	2.178
2020	Brasil	26.718.830	22.772	6.836.438	15.210.213	4.649.407
	Região Sul	3.553.679	2.376	1.283.259	1.771.950	496.094
	Paraná	1.407.978	490	546.804	652.999	207.685
	Toledo	17.783	-	6.443	8.485	2.855
2013-2020	Brasil	-8,46%	-7,28%	-19,85%	-6,01%	4,45%
	Região Sul	-5,76%	-3,10%	-14,16%	-3,32%	12,58%
	Paraná	-7,90%	3,59%	-10,79%	-9,06%	5,30%
	Toledo	3,51%	-	-9,22%	7,34%	31,08%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

De acordo com a Tabela 27, o número total de matrículas do Ensino Fundamental na rede pública municipal de Toledo, de 2013 a 2020, apresentou um crescimento de 7,34%. No mesmo período, nas demais redes municipais de ensino observou-se um decréscimo de 9,06% no estado do Paraná, de 3,32% na região Sul e de 6,01% no Brasil.

Tabela 28 – Evolução do número de Matrículas do Ensino Fundamental, em termos proporcionais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

		Matrículas Ensino Fundamental				
ANO	LOCALIZAÇÃO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2013	Brasil	100%	0,08%	29,22%	55,44%	15,25%
	Região Sul	100%	0,07%	39,64%	48,60%	11,69%
	Paraná	100%	0,03%	40,10%	46,97%	12,90%
	Toledo	100%	0,00%	41,31%	46,01%	12,68%
2020	Brasil	100%	0,09%	25,59%	56,93%	17,40%
	Região Sul	100%	0,07%	36,11%	49,86%	13,96%
	Paraná	100%	0,03%	38,84%	46,38%	14,75%
	Toledo	100%	0,00%	36,23%	47,71%	16,05%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

Em termos proporcionais, de acordo com a Tabela 28, as matrículas do Ensino Fundamental na rede pública municipal de Toledo no ano de 2013 representavam 47,71% do total de matrículas do Ensino Fundamental ofertadas no município de Toledo, a rede estadual era responsável por 41,31% e a rede privada por 12,68%. Em 2020, em termos proporcionais, a rede pública municipal de Toledo ampliou a oferta de matrículas do Ensino Fundamental para 47,71% e a rede privada para 16,05% do total das matrículas do Ensino Fundamental no município de Toledo. A rede estadual reduziu, em termos proporcionais, a oferta de matrículas no Ensino Fundamental no município de Toledo para 36,23%.

Tabela 29 – Evolução do número de Matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

Matrículas Educação de Jovens e Adultos						
ANO	LOCALIZAÇÃO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2013	Brasil	3.830.207	14.511	1.986.026	1.632.208	197.462
	Região Sul	380.810	1.795	240.573	78.784	59.658
	Paraná	151.358	138	114.529	17.171	19.520
	Toledo	2.044	0	1.644	232	168
2020	Brasil	3.002.749	13.636	1.618.025	1.194.740	176.348
	Região Sul	308.085	2.376	174.007	55.864	75.838
	Paraná	144.919	59	102.498	10.096	32.266
	Toledo	1.814	0	1.289	0	525
2013-2020	Brasil	-21,60%	-6,03%	-18,53%	-26,80%	-10,69%
	Região Sul	-19,10%	32,37%	-27,67%	-29,09%	27,12%
	Paraná	-4,25%	-57,25%	-10,50%	-41,20%	65,30%
	Toledo	-11,25%	-	-21,59%	-100,00%	212,50%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

De acordo com a Tabela 29, o número total de matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) na rede pública municipal de Toledo, de 2013 a 2020, apresentou um decréscimo de 100,00%. No mesmo período, nas demais redes municipais de ensino observou-se um decréscimo de 41,20% no estado do Paraná, de 29,09% na região Sul e de 26,80% no Brasil.

Tabela 30 – Evolução do número de Matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA), em termos proporcionais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

Matrículas Educação de Jovens e Adultos (EJA)						
ANO	LOCALIZAÇÃO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2013	Brasil	100%	0,38%	51,85%	42,61%	5,16%
	Região Sul	100%	0,47%	63,17%	20,69%	15,67%
	Paraná	100%	0,09%	75,67%	11,34%	12,90%
	Toledo	100%	0,00%	80,43%	11,35%	8,22%
2020	Brasil	100%	0,45%	53,88%	39,79%	5,87%
	Região Sul	100%	0,77%	56,48%	18,13%	24,62%
	Paraná	100%	0,04%	70,73%	6,97%	22,26%
	Toledo	100%	0,00%	71,06%	0,00%	28,94%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

Em termos proporcionais, de acordo com a Tabela 30, as matrículas da Educação de Jovens e Adultos na rede pública municipal de Toledo no ano de 2013 representavam 11,35% do total de matrículas ofertadas no município de Toledo, a rede estadual era responsável por 80,43% e a rede privada por 8,22%. Em 2020, em termos proporcionais, a rede municipal de Toledo reduziu a oferta de matrículas da Educação de Jovens e Adultos para 0,00% e a rede estadual para 71,06% do total das matrículas no município de Toledo. A rede privada ampliou, em termos proporcionais, a oferta de matrículas na Educação de Jovens e Adultos no município de Toledo para 28,94%.

Dando continuidade, apresentamos as Tabelas com a evolução do número de docentes da Educação Básica, por dependência administrativa e região geográfica com o objetivo de compararmos se o crescimento do número de docentes na rede pública municipal de Toledo ficou acima ou abaixo do crescimento observado nas redes públicas municipais do estado do Paraná, da Região Sul e do Brasil. Bem como apresentaremos, de maneira geral, o número de funcionários da Educação Básica.

Tabela 31 – Total de Cargos Docentes, por Etapa de Ensino, na Rede Pública Municipal de Toledo/PR no período de 2013 a 2020.

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL			ENSINO FUNDAMENTAL	EJA	TOTAL
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	TOTAL			
2013	192	173	365	390	11	766
2014	238	208	446	471	9	926
2015	248	216	464	448	8	920
2016	251	202	453	449	11	913
2017	274	220	494	457	8	959
2018	303	232	535	459	6	1.000
2019	331	243	574	499	7	1.080
2020	286	207	493	491	0	984
2013-2020	48,96%	19,65%	35,07%	25,90%	- 100,00%	28,46%

A Tabela 31 aponta que, com exceção da EJA, que apresentou percentual negativo de crescimento (-100,00%), todas as Etapas de Ensino na rede pública municipal de Toledo, apresentaram evolução em relação ao ano de 2013, com variações ano a ano. No total evoluiu 28,46%, de 766 em 2013, para 984 em 2020. Entretanto, no ano de 2020 ocorreu uma queda no número de docentes em relação ao ano de 2019. Uma redução de 8,89% de 1.080, em 2019, para 984 em 2020. A Etapa de Ensino Creche apresentou o maior crescimento no número de docentes, um crescimento de 48,96%, passou de 192 docentes no ano de 2013 para 286 em 2020.

Tabela 32 – Percentual de Docentes, por Etapa de Ensino, na Rede Pública Municipal de Toledo/PR no período de 2013 a 2020.

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL			ENSINO FUNDAMENTAL	EJA	TOTAL
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	TOTAL			
2013	25,07%	22,58%	47,65%	50,91%	1,44%	100%
2014	25,70%	22,46%	48,16%	50,86%	0,97%	100%
2015	26,96%	23,48%	50,43%	48,70%	0,87%	100%
2016	27,49%	22,12%	49,62%	49,18%	1,20%	100%
2017	28,57%	22,94%	51,51%	47,65%	0,83%	100%
2018	30,30%	23,20%	53,50%	45,90%	0,60%	100%
2019	30,65%	22,50%	53,15%	46,20%	0,65%	100%
2020	29,07%	21,04%	50,10%	49,90%	0,00%	100%
%médio 2013-2020	27,98%	22,54%	50,52%	48,66%	0,82%	100,00%

Fonte: Tabela elaborada a partir da tabela elaborada pela Mestranda (LDE – UFPR)

Em termos proporcionais, com base na Tabela 32, o número de docentes da Educação Infantil evoluiu de 47,65%, em 2013, para 20,10% em 2020. No caso da Creche, a evolução foi de 25,07 para 29,07%, e da Pré-Escola, de 22,84%, para 21,04% do total de docentes da Rede Municipal de Ensino de Toledo. No Ensino Fundamental o número de professores, em termos proporcionais, decresceu de 50,91%, em 2013, para 49,90%, em 2020. Em contrapartida, o número de docentes da Educação de Jovens e Adultos (EJA), em 2013 representava 1,44% do total de professores da Rede Municipal de Ensino e no ano de 2020, não havia nenhum docente nessa modalidade de ensino.

Tabela 33 – Progressão do número de Docentes da Educação Básica, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

ANO	LOCALIZAÇÃO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
2013	Brasil	1.879.442	25.398	739.026	1.115.018
	Região Sul	280.617	4.322	126.687	149.608
	Paraná	105.691	964	52.264	52.463
	Toledo	1.392	12	685	695
2020	Brasil	1.857.861	37.601	653.778	1.166.482
	Região Sul	292.419	6.445	110.855	175.119
	Paraná	115.739	1.302	46.533	67.904
	Toledo	1.549	0	652	897
2013-2020	Brasil	-1,15%	48,05%	-11,54%	4,62%
	Região Sul	4,21%	49,12%	-12,50%	17,05%
	Paraná	9,51%	35,06%	-10,97%	29,43%
	Toledo	11,28%	-100,00%	-4,82%	29,06%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

O número de professores da rede pública municipal de Toledo, com base na Tabela 33, no período de 2013 a 2020, apresentou um crescimento de 29,06%. Tal crescimento foi um pouco menor que o crescimento do número de professores nas demais redes municipais de ensino no Paraná. Na Região Sul (17,05%) e no Brasil (4,62%) o crescimento do número de professores foi menor que o crescimento observado na rede municipal de Toledo.

Tabela 34 – Evolução do número de Docentes da Educação Infantil (Creche), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

		TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
2013	Brasil	134.098	166	642	133.290
	Região Sul	28.839	50	26	28.763
	Paraná	9.157	9	1	9.147
	Toledo	192	0	0	192
2020	Brasil	199.224	110	487	198.627
	Região Sul	47.428	8	26	47.394
	Paraná	19.139	0	7	19.132
	Toledo	286	0	0	286
2013	Brasil	48,57%	-33,73%	-24,14%	49,02%
	Região Sul	64,46%	-84,00%	0,00%	64,77%
2020	Paraná	109,01%	-100,00%	600,00%	109,16%
	Toledo	48,96%			48,96%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

Em relação ao número de Docentes das Creches, a Tabela 34 mostra que o maior crescimento ocorreu nas redes municipais de ensino no Paraná (109,16%). No Brasil o crescimento foi de 49,02%, na Região Sul 64,77% e na Rede Pública Municipal de Toledo 48,96%.

Tabela 35 – Evolução do número de Docentes da Educação Infantil (Pré-Escola), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

		TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
2013	Brasil	208.567	170	3.271	205.126
	Região Sul	30.934	34	608	30.292
	Paraná	9.925	5	71	9.849
	Toledo	173	0	0	173
2020	Brasil	243.707	172	3.407	240.128
	Região Sul	42.927	20	276	42.631
	Paraná	17.105	0	143	16.962
	Toledo	207	0	0	207
2013-2020	Brasil	16,85%	1,18%	4,16%	17,06%
	Região Sul	38,77%	-41,18%	-54,61%	40,73%
	Paraná	72,34%	-100,00%	101,41%	72,22%

Toledo	19,65%	19,65%
---------------	--------	---------------

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

De acordo com a Tabela 35, o número de professores da Pré-Escola apresentou um crescimento menor na Rede Municipal de Toledo (19,65%) e no Brasil (17,06%), em relação às demais redes. A Região Sul apresentou um crescimento de 40,73% e o Paraná 72,22%. A Rede Municipal, em termos quantitativos, evoluiu de 173 docentes em 2013 para 207 em 2020.

Tabela 36 – Evolução do número de Docentes do Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

		TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
2013	Brasil	1.247.795	2.290	460.002	785.503
	Região Sul	189.403	257	88.693	100.453
	Paraná	73.065	46	36.538	36.481
	Toledo	837	0	447	390
2020	Brasil	1.163.113	2.291	393.152	767.670
	Região Sul	181.652	268	79.286	102.098
	Paraná	71.731	51	33.389	38.291
	Toledo	907	0	416	491
2013-2020	Brasil	-6,79%	0,04%	-14,53%	-2,27%
	Região Sul	-4,09%	4,28%	-10,61%	1,64%
	Paraná	-1,83%	10,87%	-8,62%	4,96%
	Toledo	8,36%		-6,94%	25,90%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

Conforme aponta os dados da Tabela 36, a Rede Municipal de Ensino de Toledo, apresentou a maior evolução no número de docentes, passando de 390, em 2013 para 491, em 2020, um aumento de 25,50%, bem superior às demais redes municipais no Paraná (4,96%) e na Região Sul (1,64%). No caso das redes municipais em todo o Brasil, no período de 2013 a 2020 ocorreu uma redução de 2,27% no número de docentes do Ensino Fundamental.

Tabela 37 – Evolução do número de Docentes da Educação de Jovens e Adultos (EJA) por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

		TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
2013	Brasil	250.516	3.633	137.960	108.923
	Região Sul	22.900	528	16.289	6.083
	Paraná	9.116	75	7.687	1.354
	Toledo	109	0	98	11
2020	Brasil	207.259	3.715	121.177	82.367
	Região Sul	20.181	700	14.829	4.652
	Paraná	8.213	23	7.286	904
	Toledo	89	0	89	0
2013-2020	Brasil	-17,27%	2,26%	-12,17%	-24,38%
	Região Sul	-11,87%	32,58%	-8,96%	-23,52%
	Paraná	-9,91%	-69,33%	-5,22%	-33,23%
	Toledo	-18,35%		-9,18%	-100,00%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013 e 2020.

No que concerne ao número de docentes da Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Tabela 37, aponta que houve um decréscimo no número de docentes em todas as redes municipais de ensino. No Brasil a redução foi de 24,38%, na Região Sul 23,52% e no Paraná 33,23%. No caso da Rede Municipal de Ensino de Toledo, ocorreu uma redução de 100%, o Censo não registrou nenhum docente nessa modalidade de ensino.

Tabela 38 – Evolução do número de Funcionários da Educação Básica, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

		TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
2013	Brasil	2.573.057	0	717.324	1.328.658
	Região Sul	325.354	0	103.093	148.423

	Paraná	136.614	0	47.077	58.400
	Toledo	1.628	0	688	648
2020	Brasil	1.810.460	0	397.544	987.281
	Região Sul	253.259	0	74.176	115.285
	Paraná	109.379	0	35.064	47.529
	Toledo	1.151	0	457	330
2013-2020	Brasil	-29,64%	0	-44,58%	-25,69%
	Região Sul	-22,16%	0	-28,05%	-22,33%
	Paraná	-19,94%	0	-25,52%	-18,61%
	Toledo	-29,30%	0	-33,58%	-49,07%

Fonte: Elaborado pela Autora com base no Banco de Dados do Laboratório de Dados (UFPR).

A Tabela 38, revela que os números de funcionários da Educação Básica, apresentou uma queda em todas as Redes de Ensino. No Brasil ocorreu uma redução de 29,64%, de 22,16% na Região Sul, de 19,94% no Paraná e de 29,30% no município de Toledo. No município de Toledo os números decresceram de 648 funcionários em 2013, para 330, em 2020.

Tabela 39 – Evolução do número de Funcionários da Educação Básica no Município de Toledo/PR: 2013 a 2020.

ANO	FUNCIONÁRIOS
2013	648
2014	630
2015	658
2016	640
2017	601
2018	577
2019	432
2020	330
2013-2020	-49,07%

Fonte: Elaborado pela Autora. Banco de Dados do Laboratório de Dados (UFPR).

De acordo com a tabela 39⁴⁷, o número de funcionários do município de Toledo teve um decréscimo de 49,07%, de 648 em 2013, regrediu para 330 em 2020. Um

⁴⁷ Solicitamos à Prefeitura Municipal de Toledo, via protocolo, o número de funcionários por categoria, contudo não obtivemos êxito.

decrécimo de 318 funcionários. Isso se deve ao aumento no processo de terceirização⁴⁸.

Na última seção deste estudo, abordaremos a estrutura política de financiamento da educação no Município de Toledo/PR, relacionados ao que prevê a legislação brasileira. Assim, apresentaremos os dados coletados em relação ao MDE, FUNDEB e Função Educação, no período de 2013 a 2020.

2.3 RECEITAS E DESPESAS COM O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL (NÚMEROS ESPECÍFICOS A RESPEITO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL)

Pretendemos nesta seção apresentar os dados coletados em relação ao financiamento da educação, pautado nos limites determinados pela Constituição Federal de 1988, onde temos a garantia ao direito à Educação estabelecidos nos artigos 6º, 205º e 208º.

Apresentaremos análises relacionados às Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), com o FUNDEB e com a Função Educação, explicitando dados relativos às receitas de Impostos, Receitas de Transferências Legais e Constitucionais, Receitas da União do Estado e Município de Toledo destinadas à MDE, Transferência da União e do Estado do Paraná destinadas ao financiamento da educação neste município, Despesas com Ações Típicas de MDE, Receitas destinadas e receitas recebidas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Evolução das Despesas com a Função Educação como percentual do total das despesas e percentual do PIB do Município de Toledo no Paraná, no período de 2013 a 2020.

2.3.1 Análise do financiamento da educação: Receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), com o FUNDEB e com a Função Educação.

⁴⁸ Terceirização é a contratação de funcionários por uma empresa prestadora de serviços para terceiros. No caso do serviço público, estes funcionários executam tarefas de outros funcionários sem manter vínculo empregatício com o município. Assim reduzindo a contratação de servidores concursados.

A tabela 39 apresenta a Despesa líquida com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino como percentual da Receita Bruta de Impostos constitucionalmente vinculada no município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020. É válido ressaltar que a Receita Bruta de Impostos destinada constitucionalmente ao financiamento das despesas com MDE se constitui da receita de impostos juntamente com a receita de transferências constitucionais e legais. A Tabela 1.1 nos mostra a evolução anual e a evolução acumulada, sendo estes valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2021.

Tabela 40 – Despesa líquida com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) como percentual da Receita Bruta de Impostos constitucionalmente vinculada no município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, corrigidos pelo IPCA, 2022).

ANO	RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS [1]	DESPESA LÍQUIDA (LIMITE MDE) [2]	% [2]/[1]
2013	292.560.515	69.375.207	23,71%
2014	308.683.260	79.566.955	25,78%
2015	323.813.666	84.990.269	26,25%
2016	336.701.800	91.614.968	27,21%
2017	363.775.897	94.126.751	25,87%
2018	383.823.926	96.811.412	25,22%
2019	398.769.133	100.551.618	25,22%
2020	397.663.169	99.471.550	25,01%
2013-2020	35,93%	43,38%	25,53%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. MDE.

A Tabela 40 nos mostra que houve um crescimento nas Receitas Brutas de Impostos, passou de R\$ 292.560.515 em 2013 para R\$ 397.663.169, em 2020, em termos percentuais representa um crescimento de 35,93%. A Despesa Líquida também apresentou um acréscimo de 43,38%, ou seja, em 2013 compreendia o valor de R\$ 69.375.207, e em 2020 R\$ 99.471.550. Em ambos os casos ocorreu um decréscimo do ano 2019 para 2020. Verifica-se que, nos anos de 2015 e 2016, foi aplicado um percentual superior aos 25%, já em 2013, o percentual foi menor (23,71%).

Tabela 41 – Despesa líquida com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) como percentual da Receita Bruta de Impostos (Evolução) constitucionalmente vinculada no município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, corrigidos pelo IPCA, 2022).

ANO	RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS [1]	EVOLUÇÃO ANUAL	EVOLUÇÃO ACUMULADA	DESPESA LÍQUIDA (LIMITE MDE) [2]	EVOLUÇÃO ANUAL	EVOLUÇÃO ACUMULADA	% [2]/[1]
2013	292.560.515		0,00	69.375.207		0,00	23,71%
2014	308.683.260	5,51	5,51	79.566.955	14,69	14,69	25,78%
2015	323.813.666	4,90	10,68	84.990.269	6,82	22,51	26,25%
2016	336.701.800	3,98	15,09	91.614.968	7,79	32,06	27,21%
2017	363.775.897	8,04	24,34	94.126.751	2,74	35,68	25,87%
2018	383.823.926	5,51	31,19	96.811.412	2,85	39,55	25,22%
2019	398.769.133	3,89	36,30	100.551.618	3,86	44,94	25,22%
2020	397.663.169	-0,28	35,93	99.471.550	-1,07	43,38	25,01%
2013-2020	292.560.515			69.375.207			25,53%

Fonte: Município de Toledo. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Em termos percentuais, a Tabela 41 aponta que, de 2013 a 2016 as despesas (32,06%) cresceram mais que as receitas (15,09%). Entretanto, de 2016 a 2020 ocorreu o inverso: as Receitas (18,11%) cresceram mais que as despesas (8,58%). Nesta tabela é possível observar que, com exceção do ano de 2013, houve o cumprimento da aplicação constitucional do percentual mínimo de 25% da Receita resultante de impostos, conforme prevê o Art. 212 da Constituição Federal de 1988, no período de 2014 a 2020.

É válido ressaltar que, de acordo com Amaral (2012, p. 51):

A arrecadação de impostos no Brasil é realizada pela União, pelos Estados, Distrito Federal (DF) e pelos Municípios, sendo que parte dos impostos arrecadados pela União, como já vimos, é transferida aos Estados, DF e Municípios e parte dos impostos arrecadados pelos Estados é transferida aos Municípios.

As receitas de impostos destinadas ao financiamento das despesas com MDE discriminam-se em Receita de Impostos e Receitas de Transferências Legais e Constitucionais. Na Tabela 42 apresentaremos a evolução de tais receitas no município de Toledo.

Tabela 42 – Receitas constitucionalmente vinculadas, destinadas ao financiamento das despesas com MDE no município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, corrigidos pelo IPCA, 2022).

ANO	RECEITA DE IMPOSTOS [1]	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS [2]	TOTAL [3]	RECEITA PARA MDE [25% DE 3]	[1]/[3]	[1]/[3]
2013	95.270.156	197.290.359	292.560.515	73.140.129	32,56%	67,44%
2014	103.845.482	204.837.779	308.683.260	77.170.815	33,64%	66,36%
2015	105.328.256	218.485.410	323.813.666	80.953.417	32,53%	67,47%
2016	111.366.298	225.335.502	336.701.800	84.175.450	33,08%	66,92%
2017	121.556.319	242.219.578	363.775.897	90.943.974	33,42%	66,58%
2018	133.228.881	250.595.045	383.823.926	95.955.981	34,71%	65,29%
2019	142.949.120	255.820.013	398.769.133	99.692.283	35,85%	64,15%
2020	152.259.024	245.404.145	397.663.169	99.415.792	38,29%	61,71%
2013-2020	59,82%	24,39%	35,93%	35,93%	34,26%	65,74%

Fonte: Município de Toledo. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Em termos financeiros, a Tabela 42 aponta que, ocorreu uma evolução na receita de impostos de 59,82%, enquanto a receita de transferências legais e constitucionais teve uma evolução de 24,39%. Já as Receitas para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) apresentaram uma evolução de 34,26%. Isso indica que proporcionalmente as transferências legais e constitucionais da União e do Estado estão diminuindo em relação à receita de impostos, ou seja, a União vem, paulatinamente, reduzindo o investimento na educação pública.

Tabela 43 – Receitas de Impostos da União e do município de Toledo destinados à MDE, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, corrigidos pelo IPCA, 2022).

ANO	RECEITA DE IMPOSTOS [1]							
	MUNICIPIO				UNIÃO			TOTAL GERAL [1]
	IPTU	ITBI	ISS	TOTAL	IRRF	ITR	TOTAL	
2013	36.921.978	10.711.774	35.805.914	75.593.863	11.830.490	0	11.830.490	95.270.156
2014	36.945.211	12.340.414	41.587.251	82.327.965	12.972.605	0	12.972.605	103.845.482
2015	41.056.748	12.718.955	39.081.599	84.125.688	12.470.954	0	12.470.954	105.328.256
2016	44.781.815	11.714.275	39.071.671	86.580.667	15.798.537	0	15.798.537	111.366.298
2017	49.760.220	12.513.966	40.183.807	92.823.493	19.098.325	0	19.098.325	121.556.319
2018	55.387.474	14.277	43.803.840	102.799.700	19.759.284	0	19.759.284	118.964.876
2019	58.573.156	15.631.531	47.702.311	110.443.484	21.042.122	0	21.042.122	142.949.120
2020	61.390.030	19.707.821	47.174.432	116.210.895	23.986.741	0	23.986.741	152.259.024
2013- 2020	66,27%	83,98%	31,75%	53,73%	102,75%	#DIV/0!	102,75%	59,82%

Fonte: Município de Toledo. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

De acordo com a tabela 43, podemos observar que houve um crescimento de 53,73% no que se refere às Receitas de Impostos Municipais. Em contrapartida, as Receitas de Impostos provenientes da União apresentaram um acréscimo de 102,75%, quase o dobro ao Município. No geral, a receita de impostos alcançou um crescimento de 59,82%, passando de R\$ 95.270.156 milhões em 2013, para R\$ 152.259.024 milhões em 2020. É válido ressaltar que o imposto responsável pela maior arrecadação entre o período de 2013 a 2020, foi o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), no valor total de R\$ 340.759.884 milhões.

Tabela 44- Receitas das Transferências Constitucionais e Legais da União e do Estado do Paraná destinadas ao financiamento da educação: Município de Toledo – PR, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, corrigidos pelo IPCA, 2022).

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS: UNIÃO [1]					
ANO	COTA-PARTE FPM	ICMS- DESONERAÇÃO LEI KANDIR	COTA-PARTE IPI EXPORTAÇÃO	COTA-PARTE ITR	TOTAL
2013	63.774.037	1.019.519	1.746.671	707.270	67.247.497
2014	64.414.070	970.010	1.871.312	789.790	68.045.182
2015	66.203.884	931.827	1.780.928	865.952	69.782.590
2016	70.638.603	920.569	1.643.815	907.957	74.110.944
2017	65.983.216	962.962	2.175.318	985.146	70.106.642
2018	96.698.265	67.962.928	2.564.088	1.105.557	168.330.837
2019	101.004.409	0	2.344.797	1.361.312	104.710.518
2020	65.947.456	0	2.327.511	1.537.529	69.812.497
Δ 2013-2020	3,41%	-100%	33,25%	117,39%	3,81%

ANO	TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS: ESTADO [2]			TOTAL GERAL [1] + [2]
	COTA-PARTE ICMS	COTA-PARTE IPVA	TOTAL	
2013	108.619.990	21.422.873	130.042.862	197.290.359
2014	113.826.714	22.965.882	136.792.597	204.837.779
2015	119.109.492	29.593.328	148.702.820	218.485.410
2015	121.541.576	29.682.982	151.224.558	225.335.502
2017	141.814.077	30.298.860	172.112.937	242.219.578
2018	147.594.496	30.423.539	178.018.035	346.348.872
2019	149.124.998	31.786.603	180.911.601	285.622.119
2020	142.355.665	33.235.983	175.591.648	245.404.145
Δ2013-2020	31,06%	55,14%	35,03%	24,39%

Fonte: Município de Toledo. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Em relação aos Transferências Constitucionais e Legais, da União e do Estado, a União apresentou um crescimento de 3,81%, bem abaixo do Estado, sendo este de 35,03%. Esses dados nos mostram que o volume de recursos das receitas de impostos e das transferências legais constitucionais do Estado, vinculados à educação, são maiores que o volume de recursos da União, assim, a parte das transferências legais da União está diminuindo mais que as transferências do Estado em relação à receita total de impostos. Em relação ao Estado, o ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), com base na tabela 44, é o responsável pelo maior volume de arrecadação de impostos, tendo arrecadado o total de R\$ 1.043.987.008, no período de 2013 a 2020.

Na Tabela 45 apresentamos a evolução discriminada do total das receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no município de Toledo. Tal tabela nos permite analisar a participação de cada ente federado (Município, Estado e União) no financiamento das despesas com MDE em Toledo.

Tabela 45 – Evolução discriminada do total das Receitas (Município, Estado e União) destinadas ao financiamento das despesas com MDE no município de Toledo, no período de 2013-2020. (Valores em R\$, corrigidos pelo IPCA, 2022).

ANO	TOLEDO		PARANÁ		UNIÃO		TOTAL	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2013	125.108.599	28,52	194.984.968	44,25	118.568.743	27,03	438.662.310	100
2014	128.143.479	29,44	192.896.712	44,31	114.246.421	26,25	435.286.612	100
2015	120.096.992	28,68	192.324.792	45,92	106.382.621	25,40	418.804.405	100
2016	113.668.294	28,38	179.866.490	44,91	106.938.336	26,70	400.473.121	100
2017	117.804.151	28,17	197.892.012	47,31	102.566.088	24,52	418.262.251	100
2018	125.852.533	29,56	197.445.144	46,38	102.412.954	24,06	425.710.630	100
2019	130.345.400	30,57	193.434.302	45,37	102.592.231	24,06	426.371.933	100
2020	132.883.672	32,26	181.904.168	44,16	97.171.319	23,59	411.959.159	100
Δ2013-2020	53,73%		35,03%		18,62%		35,93%	
%MÉDIO 2013-2020		29,45		45,35		25,20		100,00

Fonte: Município de Toledo. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

No período de 2013 a 2020 as receitas do município, em termos proporcionais, vêm crescendo no total das receitas destinadas ao financiamento da MDE: de 28,52% (2013) para 32,26% (2020). No caso do Estado, a participação permaneceu praticamente inalterada: de 44,45% (2013) para 44,16% (2020). A União, em termos proporcionais, tem reduzido a sua participação no financiamento da rede pública municipal de Toledo: de 27,03% (2013) para 23,59% (2020). Em termos financeiros, as receitas do município apresentaram um crescimento de 53,73%: de R\$ 125.108.599 milhões em 2013 para R\$ 132.883.672 milhões em 2020. As receitas do estado tiveram um decréscimo de R\$ 194.984.968 em 2013, para R\$ 181.904.168 em 2020. A União apresentou uma queda de R\$ 118.568.743 em 2013, para R\$ 97.171.319 em 2020.

Tabela 46 – Despesas com Ações Típicas de MDE discriminadas, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, corrigidos pelo IPCA, 2022).

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL		ENSINO FUNDAMENTAL		TOTAL	
2013	25.798.658	28,73%	64.012.476	71,27%	89.811.133	100%
2014	29.974.826	30,15%	69.459.808	69,85%	99.434.633	100%
2015	31.367.888	31,15%	69.334.866	68,85%	100.702.754	100%
2016	40.009.751	38,06%	65.115.753	61,94%	105.125.504	100%
2017	36.756.634	34,31%	70.383.083	65,69%	107.139.717	100%
2018	37.742.588	34,23%	72.508.818	65,77%	110.251.405	100%
2019	43.010.842	36,96%	73.346.738	63,04%	116.357.580	100%
2020	38.357.516	34,01%	74.426.935	65,99%	112.784.452	100%
Δ 2013 - 2020	48,68%		16,27%		25,58%	
%médio 2013-2020		33,45%		66,65%		100%

Fonte: Município de Toledo. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Na Tabela 46 é possível constatar que ocorreu um acréscimo de 48,68% das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) na educação infantil, de R\$ 25.798.658 milhões em 2013, para R\$ 38.357.516 em 2020. As Despesas com o Ensino Fundamental apresentaram um crescimento de 16,27%, ampliou de R\$ 64.012.476 milhões em 2013, para R\$ 74.426.935 milhões em 2020. O total das despesas com MDE (Educação Infantil e Ensino Fundamental) apresentou um crescimento de 25,58%. As despesas com a Educação Infantil apresentaram um crescimento (48,68%) praticamente 3 vezes maior que as despesas com o Ensino Fundamental (16,27%).

Tabela 47 – Receitas destinadas e receitas recebidas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, corrigidos pelo IPCA, 2022).

Ano	Receitas destinadas ao Fundeb-Estadual [1]	Receitas recebidas do Fundeb-Estadual [2]	Resultado [3] = [2] – [1]	Resultado do % [3] / [1]
2013	38.918.957	59.379.753	20.460.796	52,57
2014	40.420.401	58.294.987	17.874.586	44,22
2015	42.998.728	59.362.789	16.364.061	38,06
2016	44.096.151	58.017.113	13.920.961	31,57
2017	47.350.703	61.272.451	13.921.748	29,40
2018	49.022.521	64.960.833	15.938.312	32,51
2019	50.028.663	67.849.453	17.820.790	35,62
2020	47.990.715	68.200.496	20.209.781	42,11
Δ 2013-2020	23,71%	14,85%	-1,23%	
% Médio 2013-2020				38,26

Fonte: Município de Toledo. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Segundo os dados expostos na Tabela 47, as Receitas destinadas ao Fundeb-Estadual [1], apresentaram um crescimento de 23,71%, e as Receitas recebidas do Fundeb- Estadual [2], apresentaram uma evolução de 14,85%. No período de 2013 a 2020, o município de Toledo destinou, cumulativamente, R\$ 360.826.839 milhões ao Fundeb Estadual e recebeu 497.337.875 milhões, 38,36% a mais. Os dados mostram que o município recebeu mais do que enviou receitas para o FUNDEB.

Tabela 48 – Evolução das despesas com a função educação como percentual do total das despesas do município de Toledo PR, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, corrigidos pelo IPCA, 2022).

ANO	FUNÇÃO EDUCAÇÃO [1]	TOTAL DESPESAS MUNICÍPIO [2]	EDUCAÇÃO/TOTAL [1]/[2]
2013	100.431.639	397.324.289	25,28
2014	112.875.356	454.258.410	24,85
2015	112.479.286	453.280.006	24,81
2016	118.298.727	519.879.707	22,76
2017	119.898.100	521.520.707	22,99
2018	121.378.006	526.110.579	23,07
2019	126.618.812	561.667.468	22,54
2020	116.958.135	571.303.999	20,47
Δ 2013-2020	26,07%	41,36%	
%médio 2013-2020			23,35

Fonte: Município de Toledo. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

A tabela 48 demonstra que no período de 2013 a 2020, o município de Toledo destinou, média 23,35% do total das Despesas orçamentárias para a função educação. Porém, de 2013 a 2020 a participação proporcional das despesas com a função educação em relação ao total das despesas orçamentárias apresentou um decréscimo de 25,28% em 2013 para 20,47% em 2020. Em termos financeiros, as despesas com a Função Educação apresentaram um crescimento de 16,46%

enquanto o total das despesas orçamentárias do município apresentou um crescimento de 43,79%.

Os dados nos mostram que o Município de Toledo cumpriu com o que prevê a legislação. A Lei determina o valor mínimo que deve ser aplicada na Educação. Assim como a Lei Orgânica⁴⁹ do Município, também estabelece o mínimo de 25% da receita destinada a esse fim. Contudo, como vimos, o Município possui um orçamento superavitário, assim sendo, possui condições de investir uma porcentagem maior para esta área, aumentando os investimentos e condições de trabalho dos professores, como o pagamento de melhores salários, por exemplo. Isso não ocorre, porque, historicamente, a Educação não é prioridade para a administração pública.

Figura 4 – Tirinha sobre corrupção



Fonte: <https://www.pinterest.com.mx/pin/137219119876505755/> Acesso em: 19 abr. 2022

⁴⁹ Lei Orgânica do Município de Toledo/PR: Art. 108 - O Município aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, observado o disposto no artigo anterior, nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de: I - impostos municipais; II - transferências recebidas do Estado e da União. Disponível em: https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/lei_organica_do_municipio.pdf Acesso em 25.10.2022.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Respaldados na pesquisa aqui desenvolvida, procuramos analisar a relação entre os Fundos Públicos e as Políticas Sociais, com ênfase no financiamento da educação básica do Município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020. Em virtude da importância do tema para as políticas públicas voltadas para a educação, é imprescindível compreender, que ela não se dá de maneira isolada, mas que faz parte de uma estrutura administrativa/governamental, que perpassa vários segmentos da sociedade, onde cada um, ao defender seus interesses, gera um embate em torno do Fundo Público, sendo este todo o volume de recursos que o poder público possui e opera para ter controle sobre a economia, que é indispensável para a manutenção das políticas de financiamento.

Para fazer a análise do financiamento da educação, é necessário compreender as relações econômicas, sociais e/ou administrativas, que abrangem tal tema. Por isso, o trabalho aqui apresentado buscou examinar os condicionantes históricos, determinados a partir do contexto social, político e econômico em que estão inseridos, fundamentais para o resultado das políticas públicas que vivenciamos atualmente.

Neste sentido, buscamos apresentar inicialmente que o resultado do modelo econômico adotado no país, gera cada vez mais riqueza para uma minoria, enquanto a grande maioria da população está, cada vez mais, fazendo parte dos índices de miséria e escassez de serviços básicos que deveriam ser garantidos pelo governo.

Partimos do entendimento que o cenário atual, é resultado das variações sofridas pelo capitalismo ao longo dos anos, principalmente ao que se refere a crise do capital em 1960, onde se acendeu uma nova etapa chamada “mundialização do capital”⁵⁰, que se expandiu com uma nova crise no ano de 2008, provocada pelo mercado imobiliário norte-americano, atingindo as esferas globais. Ressaltamos também, que na década de 70, tivemos a ascensão de uma nova e atual fase do capitalismo, conhecida como financeirização que viabilizou uma mudança nas

⁵⁰ A nova etapa de desenvolvimento do capitalismo mundial, que surge a partir da década de 1980 pode ser caracterizada como sendo a da "mundialização do capital" (uma denominação precisa para o fenômeno da "globalização"). Na verdade, estamos diante de um novo regime de acumulação capitalista, um novo patamar do processo de internacionalização do capital, com características próprias e particulares se comparada com etapas anteriores do desenvolvimento capitalismo. Fonte: ALVES, G. O Que é a Mundialização do Capital. **Trabalho e Mundialização do capital** - A Nova Degradação do Trabalho na Era da Globalização. Editora Praxis, 1999.

relações entre o setor financeiro e o setor produtivo, ocasionando profundas consequências em todos os planos do sistema econômico capitalista, que gerou diversas crises em vários setores, principalmente no campo econômica e social.

Com a intenção de “sanar” os graves problemas causados pela ganância do setor financeiro brasileiro, o Estado realizou reformas. Contudo, impulsionado por políticas neoliberais e orientada por organismos internacionais, tais reformas cumpriram apenas a função de satisfazer as necessidades de expansão do Capital, com destaque ao capital rentista.

No Brasil, a crise foi vivenciada mais claramente, a partir do ano de 2014, com a queda do PIB (Produto Interno Bruto), que acarretou em desemprego e aumento da informalidade, colapsos de empresas em vários setores, privatizações do patrimônio público, crescimento da dívida pública⁵¹. Neste contexto, os rentistas⁵², foram os grandes beneficiários deste panorama, visto que tiveram aumentos em seus lucros.

Dentro desta conjunção, destacamos que a Dívida Pública foi utilizada pelo Governo como instrumento para assegurar a rentabilidade do capital, na medida em que se transfere a riqueza da esfera produtiva (impostos) para a valorização do capital, atingindo diretamente os direitos humanos e sociais, ao se justificar o pagamento da mesma, destinando a maior parte do orçamento federal com juros e amortizações, com ajustes fiscais contínuos e rigorosos, privatizando o patrimônio público, com reformas⁵³ que só prejudicam os trabalhadores e ações constitucionais que afetam diretamente a população pobre, como é o caso da EC 95/2016 (Emenda Constitucional), que fez cortes no orçamento atingindo principalmente os serviços sociais.

Diante dos fatos apresentados, destacamos que é fundamental termos conhecimento da origem do endividamento público e a ferramenta técnica para isso, é a Auditoria Cidadã da Dívida Pública, pois, por meio da Auditoria, podemos reunir provas e argumentos jurídicos que são necessários para requerer a anulação das

⁵¹ A dívida pública – empréstimos por parte do Estado junto a instituições financeiras públicas ou privadas, no mercado financeiro interno ou externo, como também a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos.

⁵² Operadores do mercado de capitais.

⁵³ Exemplo: Reforma Trabalhista.

dívidas ilegais e ilegítimas, de acordo com o Artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁵⁴.

Por ser um instrumento técnico, faz-se necessário uma equipe com preparo para analisar os dados e documentos coletados. Por conseguinte, é também uma ação democrática, por isso, a participação cidadã é primordial. Salientamos que a Auditoria Integral é a ferramenta necessária pois ela, além de fazer a verificação contábil, analisa aspectos relacionados à legalidade, transparência, qualidade, impactos econômicos, sociais, ecológicos e regionais. Diante dos fatos, é urgente que ocorra uma mobilização envolvendo toda a sociedade, para exigir que a lei seja cumprida e uma Auditoria da dívida pública seja realizada, a fim de minar as transferências para o setor financeiro privado, buscando um modelo econômico que preze pelo direito de todos os cidadãos.

Ainda, no que tange ao objeto desta pesquisa, entendemos que o Financiamento dos serviços públicos, está intrinsecamente associado ao Orçamento, uma vez que este é um instrumento de controle dos recursos financeiros, que apresenta o fluxo dos ingressos e das aplicações de recursos em um determinado período, podendo ser utilizado por qualquer entidade, seja ela pública ou privada, devendo, a priori, retornar à sociedade como forma de bens e serviços prestados.

Devido a sua relevância, apresentamos o ordenamento jurídico que norteia o Orçamento Público, como a legislação que vigora o funcionamento deste no Brasil. Destacamos também os instrumentos de planejamento sendo eles: o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Ressaltamos a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal no processo democrático em que permeia o desenvolvimento do Orçamento Público. Assim como, tratamos dos elementos fundamentais nessa questão: as receitas e despesas orçamentárias.

Do mesmo modo, elucidamos conceitos relacionados ao Fundo Público, que gera um cenário de disputas entre vários segmentos da sociedade, na esfera política, visto que se trata do recolhimento de recursos, oriundos de impostos, taxas e contribuições, que serve como aporte para a aplicação do Orçamento Público.

⁵⁴ Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

Apontamos que o Fundo Público, tem como prioridade o pagamento de juros e a amortização da dívida pública, assim a mesma tornou-se um dos principais mecanismos para assegurar a rentabilidade do capital, em detrimento da manutenção das políticas sociais.

Posteriormente discorreremos sobre o Federalismo Brasileiro e a relação entre o financiamento da educação e as transferências constitucionais da União para os Estados e Municípios, considerando a relevância nas relações entre os entes federados e a divisão das competências, na organização e gerência do financiamento das políticas públicas de educação. Do mesmo modo traçamos um perfil histórico e legal do Financiamento da Educação brasileira, com o propósito de compreender as lacunas que interferem na possibilidade de levar a população ao acesso de uma educação pública de qualidade.

Analogamente, dissertamos sobre os fundos para a Educação: FUNDEF, FUNDEB e FUNDEB PERMANENTE, na medida que representam instrumentos primordiais que regulam a distribuição de recursos da educação. Depreender sobre estes fundos é buscar a garantia de um adequado sistema de financiamento que garanta o direito à educação. Salientamos que estes os fundos (FUNDEF, FUNDEB e FUNDEB Permanente) são um progresso no que se refere as políticas educacionais, mesmo contendo aspectos problemáticos no que se refere a sua aplicabilidade e ainda que tenhamos a necessidade de evoluir no que concerne à promoção de um ensino de qualidade, por meios destes fundos, o Estado é capaz de manter as políticas públicas para a educação.

Por fim, abordamos o objeto de pesquisa desta dissertação, tendo por objetivo analisar o financiamento da educação básica no município de Toledo/PR. Para esse feito, foram examinadas as Receitas e Despesas Orçamentárias do referido município, no período de 2013 a 2021, bem como as Despesas com o financiamento da educação municipal, a partir da análise das Receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), com o FUNDEB e com a Função Educação.

A partir da análise dos dados coletados, podemos observar que as transferências da União vêm diminuindo gradativamente a cada ano, fazendo com que o Município tenha que ampliar sua capacidade de arrecadação. Isso faz parte da política do governo federal que, a cada ano, vem sobrecarregando os municípios com

a obrigação de manter o orçamento com recursos próprios, diminuindo sua participação.

Além disso, o Município de Toledo/PR, possui um orçamento superavitário, ou seja, arrecada mais (receitas) do que gasta (despesas). Mesmo assim, o Município recorreu ao uso de Empréstimos (Internos e Externos), para ampliar seu capital, apesar de serem valores menores. Ao recorrer ao endividamento, a médio e longo prazo esses Empréstimos resultam em despesas com juros, encargos e amortizações que no futuro serão pagos em valores muito superiores aos investimentos realizados.

Ainda, ao analisarmos a Lei Orgânica do Município, em relação a vinculação de impostos para educação, esta determina a aplicação de 25% dos impostos⁵⁵, para a manutenção e desenvolvimento do Ensino, assim como a legislação vigente, desse modo, a questão a ser considerada é o fato do Município ter condições de ampliar a porcentagem de Receitas destinadas para a área da Educação, promovendo mais investimentos, melhores salários aos professores, por exemplo. Também ampliando a contratação de servidores via concurso público, contudo investe cada vez mais em contratos temporárias e na terceirização do serviço público.

Com base no que foi apresentado neste estudo, vemos que, na disputa em torno do Fundo Público, as áreas sociais, com ênfase na Educacional, serão sempre as mais atingidas, visto que os interesses prioritários são sempre a dos detentores do capital.

⁵⁵ Disponível em: <https://www.toledo.mg.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica-municipal/view>
Acesso em: 20.10.2022.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 73-90, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/BdkHGxkx8TmBjrgpwVKXdTK/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23.01.2023

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO. p. 01-29, 2010. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf#page=37 Acesso em: 23.01.2023

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. Revista de Administração pública, v. 39, n. 2, p. 401 a 422-401 a 422, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576> Acesso em: 23.01.2023

ALENCAR JUNIOR, Osmar Gomes; SALVADOR, Evilasio da Silva. Finanças, fundo público e financiamento da Seguridade Social no Brasil. **Revista Katálysis**, v. 18, p. 239-248, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/vndFNHzT4DYH5QRdb7Kyjsi/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23.01.2023

AMARAL, Nelson Cardoso *et al.* O FUNDEB permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente. **Educação & Sociedade** [online]. v. 42, p. 1-11, e247741, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.247741> Acesso em: 22 fev. 2021

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva** [online]. v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003> Acesso em: 14 set. 2022

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Publicação conjunta de Núcleo Capixaba da Auditoria Cidadã da Dívida (NC-ACD); Instituto Genildo Batista (IGB) e Frente Estadual em Defesa da Previdência Social, dos Direitos Trabalhistas e Serviços Públicos. DÍVIDA PÚBLICA: Que dívida é essa? Como ela afeta a sua vida? 2018. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/nucleo/nucleo-capixaba-elabora-cartilhadivida-publica-que-divida-e-essa-como-ela-afeta-sua-vida/> Acesso em 17 ago. 2021

BARBOSA, Marina. Arrecadação federal sobe 17,36% em 2021, para R\$ 1,8 trilhão. **Poder 360**. 25 jan. 2022. 14h45. disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/arrecadacao-federal-sobe-1736-em-2021-para-r-18-trilhao/> Acesso em 08 mar. 2022

BARROS, Fabiana Pereira; MOREIRA, Jani Alves da Silva. As políticas para o financiamento da educação básica pública no Brasil: primeiras aproximações. **Revista Percursos**, v. 4, n. 2, p. 193-207, 2012.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos, 1994. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf> Acesso em: 22.01.2023

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **Pensando o Brasil: ensaios e palestras**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise: Expropriação e Direitos no capitalismo**. BOSCHETTI, I.(ORG). São Paulo: Cortez, 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998.

BOTTOMORE, Tom (Org.). **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

BRAGA, Daniel Santos. Combates pela Educação: as propostas de financiamento da educação no 'Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova'. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 8, n. 6, 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/82422> Acesso em: 23.01.203

BRAGA, José Carlos. Crise sistêmica da financeirização e a incerteza das mudanças. Estudos avançados v.23, n. 65, p. 89 -102, 2009. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Crise+sist%C3%AAmica+da+financeiriza%C3%A7%C3%A3o+e+a+incerteza+das+mudan%C3%A7as.%E2%80%99&btnG= Acesso em: 23.01.2023

BRASIL. **Decreto Lei nº 1.881, de 1981**. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM a dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1881.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.881%2C%20DE%2027%20DE%20AGOSTO%20DE%201981.&text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%205.172,FPM%20a%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Decreto nº 2.264, de 1997**. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Revogada. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/D2264.htm#:~:text=DECRETO%20N

o%202.264%2C%20DE%2027%20DE%20JUNHO%20DE%201997.&text=Regulam
enta%20a%20Lei%20n%C2%BA%209.424,que%20lhe%20confere%20o%20art.
Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 2020.** Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 2020.** Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em: 20 jan. 2023

BRASIL. INSTITUO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados:** Área Territorial. População Estimada (Cascavel/PR). 2020. Disponível em:

<<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em 1 out. 2020.

BRASIL. INSTITUO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente para os municípios e para unidades da federação brasileiras com data de referência de 1º de julho de 2019**. Ago. 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101662.pdf>> Acesso em 20 jul.2020

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Lei Complementar nº 91, de 1997**. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp91.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMEN%20N%C2%BA%2091%2C%20DE%2022%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201997&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20fixa%C3%A7%C3%A3o%20dos,Art. Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm#:~:text=LEI%20No%2010.172%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202001.&text=Aprova%20o%20Plano%20Nacional%20de,com%20dura%C3%A7%C3%A3o%20de%20dez%20anos. Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.494%2C%20DE%20%20DE%20JUNHO%20DE%202007.&text=Regulamenta%20o%20Fundo%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o,de%20que%20trata%20o%20art. Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Fixa%20as%20Diretrizes%20e%20Bases%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Nacional.&text=a%20condena%C3%A7%C3%A3o%20a%20qualque r%20tratamento,de%20classe%20ou%20de%20ra%C3%A7a>. Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.172%2C%20DE%2025%20DE%20OUTUBRO%20DE%201966.&text=Di sp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Tribut%C3%A1rio,%C3%A0%20Uni%C3%A3o%2C%20Estados%20e%20Munic%C3%ADpios. Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Lei nº 9.424.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. Ministério da Economia. Manual Técnico de Orçamento (2020). Brasília, Edição 2020 (4ª versão). Disponibilizada em 30 de Julho de 2019. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao4.pdf> Acesso em: 23.01.2023

BRASIL. Portal da Transparência. Controladoria-Geral da União. **Função e subfunção.** Disponível em: <https://www.transparenciapublica.gov.br/url/41babc35> Acesso em 14 jun. 2022

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em 25 set. 2020.

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional nº 15, de 2015**. Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153518> Acesso em:

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional nº 173, de 1995**. Modifica o capítulo da administração pública, acrescenta normas as disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>
Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4372, de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261121>
Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL/ME. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento**. Brasília, julho 2020. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>. Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL/MF. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Despesa Nacional: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/orcamento-e-financas-na-justica-federal-1/manuais/manual-de-despesa-nacional/@@download/arquivo>
Acesso em 13 jul. 2020

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>
Acesso em: 21 set. 2022

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?. **Novos estudos CEBRAP**, p. 51-72, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/P9NqzwcNS6SjHcfnrStskFt/?format=html&lang=pt>
Acesso em: 23.01.2023

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, p. 533-563, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/f4jQ4b84nrmRHkV5qRpg9Sy/abstract/?lang=pt>
Acesso em: 23.01.2023

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul/dez. 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6242356>
Acesso em: 2023

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. *In*: SALVADOR, Evilásio et al.(Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 93-120.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório final**. NOVAIS, Pedro (Deputado Relator); GUIMARÃES, Virgílio (Deputado presidente). 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada> Acesso em: 07 mar. 2022

CARCANHOLO, Marcelo Dias. A crise do capitalismo dependente brasileiro. Dimensões Da Crise Brasileira, p. 23, 2018. Disponível em: https://www.uece.br/mass/wp-content/uploads/sites/50/2022/09/e-Book_Dimensoes-da-crise-brasileira.pdf#page=25 Acesso em: 23.01.2023

CARCANHOLO, Marcelo Dias. A importância da categoria valor de uso na teoria de Marx. **Pesquisa & Debate**. v. 9, n. 2 (14), 1998. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/11757> Acesso em: 23.01.2023

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Pacto federativo: aspectos atuais. **Revista da EMERJ**, v. 4, n. 15, p. 200-209, 2001. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_200.pdf Acesso em: 23.01.2023

CASTIONI, Remi; CARDOSO, Mônica Serafim; CAPUZZO, Alisson. FUNDEF, FUNDEB e novo FUNDEB: perspectivas para o financiamento da educação de estados e municípios. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, v. 10, n. 1, p. 80-95, jan./jun. 2020. Disponível em: <http://sinop.unemat.br/projetos/revista/index.php/educacao/article/view/3661>. Acesso em: 31 mar. 2022.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Modelo federativo brasileiro e suas implicações no campo das políticas educacionais. Ibero Americano, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012. Disponível em: https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/CacildaRodriguesCavalcanti_res_int_GT7.pdf Acesso em: 23.01.2023

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues; OLIVEIRA, R. de F. Relações federativas no financiamento da educação básica: compreendendo o papel da União por meio dos atos normativos do FNDE. Educação On-Line (PUCRJ), v. 15, p. 36-56, 2014. Disponível em: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/CacildaRodriguesCavalcanti_GT5_integral.pdf Acesso em: 23.01.2023

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica**: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência

técnica e financeira da União. 2016. 336 f. Tese (Doutorado em Conhecimento e Inclusão Social em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. 2016

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**, v. 5, n. 2, 2001. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/46102793/A_mundializacao_do_capital-libre.pdf?1464715428=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA_mundializacao_do_capital.pdf&Expires=1674479422&Signature=QuvlbNuwNixVGA9ldh1t-IQFAmdco8C9QeLGLiDx4UvHxr81bPVERps6VmptKz1Ug2AqRwFQioySBWicfin9AOGNYQ3mjATDuprnbdlXmaDDd16M8dMSNcpJCI6d3acCn-4XBRPAgrzLuQarYKcro5dweaefJoKMjaNaP0w6yYVIMDcM4I4ckjIvarRLJh~7g7~7aQPNe6cJa2I4FSSrEULkKeZla3kEXokkgI27KQHKryucjMQQOYmVsC5xv1zoE439gJVJkSsUm6S~yAFxtywM98h~pngqu2TXTiRgp3VmXynexdA4iLbGsV6SpXe34NmCFLXnxgcTGvHCWEQt4g_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA Acesso em: 23.01.2023

CHESNAIS, François. A Mundialização do Capital, Tradução Silvana Finzi Foá, São Paulo, Xamã, 1996. Disponível em: [file:///D:/AMANDA%20ARQUIVOS/Downloads/vitor,+Gerente+da+revista,+1505-4739-1-CE%20\(2\).pdf](file:///D:/AMANDA%20ARQUIVOS/Downloads/vitor,+Gerente+da+revista,+1505-4739-1-CE%20(2).pdf) Acesso em: 23.01.2023

COSTA, Sandro Coelho. O pacto de federalização e a responsabilidade pelo financiamento da educação infantil e ensino fundamental no Brasil. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 3, 2013. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/57972> Acesso em: 23.01.2023

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 831-855, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/DMfv3ZSwQTSFgQ3DVX7qrFJ/?lang=pt&format=html> Acesso em: 23.01.2023

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/dsgbhmXmfPftXTFTYk44zh/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23.01.2023

DAL BEM PIRES, José Santo; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491> Acesso em: 23.01.2023

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 753-774, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/9S4RKvSySgXNcqXtTsmCwhx/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23.01.2023

DEITOS, Roberto Antonio. **Estado, Organismos Internacionais e Políticas Sociais no Brasil**. A Função Social da Escola: Das Práticas Públicas às Práticas Pedagógicas. Autoras: Marta Chaves, Ruth Izumi Setoguti, Maria Eunice França Volsi (Organizadoras). Maringá: Eduem, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade** [online]. v. 23, n. 80, p. 234-252, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000012> Acesso em: 21 set. 2022

DOWBOR, Ladislau Entender a crise, retomar as conquistas. **Estudos Avançados** [online]. v. 31, n. 89, p. 89-95, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890010> Acesso em: 26 jan. 2022

DOWBOR, Ladislau. Que crise é esta? **Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais**, n. 17, 2015. Disponível em: [file:///D:/AMANDA%20ARQUIVOS/Downloads/25449-Texto%20do%20Artigo-66260-1-10-20151106%20\(1\).pdf](file:///D:/AMANDA%20ARQUIVOS/Downloads/25449-Texto%20do%20Artigo-66260-1-10-20151106%20(1).pdf) Acesso em: 23.01.2023

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução ao Orçamento Público**: Módulo 1 – Entendendo o Orçamento Público. Brasília, 2017.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste e regressão social. **Princípios**, v. 4, p. 85-92, 2015. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/09/Principios-137-Eduardo.pdf> Acesso em: 23.01.2023

FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Texto para discussão**, v. 308, p. 1-20, 2017. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/TD308%20%281%29.pdf> Acesso em: 23.01.2023

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008. 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-14052012-125403/en.php> Acesso em: 23.01.2023

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: Experiências e Métodos. Brasília: Inove Editora, 1ª Edição, 2013.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Caderno de Estudos – A Dívida Pública em Debate**. Brasília, 1ª Edição, 2012.

FATTORELLI, Maria Lúcia. Crise fabricada expande o poder do mercado financeiro e suprime direitos sociais. *In*: STEFANO, Daniela; MENDONÇA, Maria Luisa (Org.). **Direitos humanos no Brasil 2019**: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. 1. Ed. São Paulo: Outras Expressões, 2019.

FATTORELLI, Maria Lucia. Securitização: Consignado turbinado de Recursos Públicos. *In*: **Auditoria Cidadã da Dívida**. 2020. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/securitizacao-consignado-turbinado-de-recursos-publicos/> Acesso em: 15 jun. 2022

FATTORELLI, Maria Lucia. **Seguridade Social e Dívida Pública**. 2011. Disponível em: <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/07/SeguridadeDivida.pdf> Acesso em: 23.01.2023

FATTORELLI, Maria Lúcia; GOMES, José Menezes. “Securitização de Créditos”: desvio de arrecadação e geração de dívida pública ilegal. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 4, n. 7, p. 165 – 199, 2018. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/8869> Acesso em: 23.01.2023

FERNANDES, Cláudio. **O que foi o Estado Novo?** Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-foi-estado-novo.htm>. Acesso em 19 jan. 2023.

FERREIRA JR., A.; BITTAR, M. Education in a marxist perspective: an approach based on Marx and Gramsci. **Interface - Comunic., Saúde, Educ.**, v. 12, n. 26, p. 635-46, jul./set. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-32832008000300014> Acesso em: 19 mar. 2022

FIORI, J. L. Neoliberalismo e políticas públicas. *In*: FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Rio de Janeiro; Vozes, 1997.

GRESPLAN, Jorge. Uma teoria para as crises. ARRUDA SAMPAIO JUNIOR, Plínio de (org.). **Capitalismo em crise: a natureza e dinâmica da crise econômica mundial**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 1ª ed. 2009.

HARVEY, David. Neoliberalismo como destruição criativa. **InterfacEHS-**. Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente, v. 2, n. 4, 2007.

INFORME DÍVIDA. Tesouro Nacional. **O Colchão de Liquidez da Dívida Pública**. 2003. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:29395 Acesso em: 15 jun. 2022

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. IPARDES. **PERFIL DO MUNICÍPIO DE TOLEDO**. 2022. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=184&btOk=ok. Acesso em: 09 nov. 2021.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. IPARDES. **PIB dos municípios**. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/PIB-dos-Municipios>. Acesso em: 08.11.2021

KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. **Tempo Social** [online]. v. 30, n. 1, p. 77-104. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.138082> Acesso em: 18 ago. 2022

LEHER, Roberto. A universidade reformanda: atualidade para pensar tendências da educação superior 25 anos após sua publicação. *Revista Contemporânea de Educação*, v. 8, n. 16, p. 305-329, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/1702/> Acesso em: 23.01.2023

LUHM, Daiana Cristina. **Política de valorização dos profissionais da educação: dimensões do financiamento da educação básica no município de Céu Azul no Paraná (2009 -2016)**. 2018. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2018.

LUNELLI, Polyana. O Fundo Público e os Recursos Destinados à Educação: uma análise sobre dois municípios do estado do Paraná. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 9, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/89582/53962> Acesso em: 31 jan. 2022.

MARTINELLO, Dirce Maria. Fundo público e seguridade social no Brasil (Resenha). **Serv. soc. soc**, p. 399-404, abr/jun, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/vndFNHzT4DYH5QRdb7Kyjsj/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23.01.2023

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2. ed. rev. e ampliada. – São Paulo: Boitempo, 2011.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, p. 183-212, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/Hk9xHVqXVHpw9bxFDwnpSjb/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23.01.2023

PAULANI, Leda Maria. Não há saída sem a reversão da financeirização. **Estudos Avançados**, v. 31, p. 29-35, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/PQYDPK3MqYq3BycVNTQPyyvd/?lang=pt> Acesso em: 23.01.2023

PINA, Fabiana. O acordo MEC-USAID: ações e reações (1966 – 1968). 2011. 187 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Assis, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/93369>>. Acesso em 22.01.2023

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS revista científica**, v. 8, n. 1, p. 23-46, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/715/71580102.pdf> Acesso em: 23.01.2023

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. 2015. 223 f. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2015.

REIS, Luiz Fernando. Fluxo de Receitas e Despesas do Município de Cascavel/Pr: 2013-2020 (Relatório Preliminar). Abril de 2021. (não publicado).

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2001

RIBEIRO, C. P. de P.; MENDES, W. de A.; EMMENDOERFER, M. L.; ABRANTES, L. A. Transferências constitucionais no Brasil: um estudo bibliográfico sobre o FPM-fundo de participação dos municípios. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 16, n. 39, p. 44-65, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2019v16n39p44>. Acesso em: 16 mar. 2022

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. Serviço Social em **Revista (Online)**, v. 14, p. 4-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/20692> . Acesso em: 23.01.2023

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, p. 605-631, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/JjjhnQzh9FGx9q3t7WsT35g/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23.01.2023

SANTOS, Aristeu Jorge dos. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **REAd: revista eletrônica de administração**, Porto Alegre. Edição 22, v. 7, n. 4, jul/ago 2001. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Or%C3%A7amento+p%C3%ABblico+e+os+munic%C3%ADpios%3A+alguns+conceitos+de+or%C3%A7amento+e+suas+repercuss%C3%B5es+na+administra%C3%A7%C3%A3o+p%C3%ABlica+municipal.&btnG= Acesso em: 23.01.2023

SANTOS, Jussara Maria Tavares Puglielli. O processo de municipalização no estado do Paraná. **Educar em Revista** [online]. n. 22, p. 257-279, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.321> Acesso em 18 mar. 2022

SENA MARTINS, Paulo. Contexto histórico do financiamento da educação no Brasil. **Propuesta educativa**, n. 52, p. 69-78, 2019. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Contexto+hist%C3%B3rico+do+financiamento+da+educa%C3%A7%C3%A3o+no+Brasil&btnG= Acesso em: 23.01.2023

SENA MARTINS, Paulo. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19795> Acesso em: 23.01.2023

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa** [online]. v. 38, n. 134, p. 319-340, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742008000200004> Acesso em: 31 mar. 2022

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. (2015). Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Educação E Fronteiras**, v. 4, n. 11, p. 21–

38. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/4359>
Acesso em: 31 mar. 2022

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Fundo público e políticas sociais nos Estados dependentes: considerações teóricas. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, v. 14, n. 37, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/25401> Acesso em: 23.01.2023

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados** [online]., v. 44, n. 3, p. 513-560, Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000300003> Acesso em: 14 set. 2022

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação** [online]. v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362004000400002> Acesso em: 4 abr. 2022

TOLEDO. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 2.195, de 23 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação.** Disponível em: https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/plano_municipa_da_educacao_2015-2024_lei_no_2195.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021

TOLEDO. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. **Relatórios Legais.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Disponível em: <http://equiplano.toledo.pr.gov.br:7474/transparencia/balancoOrcamentarioReceita> Acesso em 06 maio. 2021.

TOLEDO. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. **Relatórios Legais.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção. (2013-2020). Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Disponível em: <http://equiplano.toledo.pr.gov.br:7474/transparencia/despesaFuncao>

TOLEDO. Prefeitura Municipal. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.** (2013-2020). Disponível em: <http://equiplano.toledo.pr.gov.br:7474/transparencia/> Acesso em 14 fev. 2022.

ZANARDINI, I. M. S. A reforma do Estado e da educação no contexto da ideologia da pós-modernidade. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 1, 245-270, jan/jun. 2007. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br> Acesso em: 4 abr. 2022